

SOLMU IV:n raportti

ASUMISEEN PERUSTUVAN SOSIAALITURVALAIN- SÄÄDÄNNÖN TARKISTAMISTA SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN RAPORTTI

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	19.10.2012
Tekijät	Toimeksiantaja
Soveltamisalalain uudistamista valmisteleva työryhmä (Solmu IV)	Sosiaali- ja terveysministeriö
Puheenjohtaja: Carin Lindqvist-Virtanen, apulaisosastopäällikkö, STM	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
Sihteerit: Maria Vaalavuo, STM, Kristo Kerner, Kela, Suvi Rasimus, Kela	STM040:00/2011

Muiston nimi

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (Solmu IV)

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.5.2011 Soveltamisalalain uudistamista valmistelevan (Solmu IV) -työryhmän valmistelevaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (soveltamisalalaki) ja siihen liittyvän lainsäädännön tarkistamista. Tavoitteena oli selvittää asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuulumisen edellytyksiä ottaen huomioon laajeneva liikkuvuus ja erityisesti Suomeen lyhytaikaisesti ja tilapäisesti saapuvat henkilöt.

Ensimmäiseksi työryhmä päätyi kohtiin, joissa pikainen muutos lainsäädäntöön arvioitiin välttämättömäksi (minimimuutokset): 1) soveltamisalalain 4 kuukauden työskentelyedellytys lyhennetään 1 kuukauteen, 2) säädetään sosiaaliturvaan kuulumisen päättymisestä, 3) 2 vuoden sijasta 1 vuoden työsopimus ja tosiasiallinen vuoden asuminen katsotaan osoitukseksi vakinaisesta muutosta, 4) Suomesta lähetettyjen työntekijöiden ja yrittäjien perheenjäsenten oikeutta kuulua Suomen sosiaaliturvan piiriin täsmennetään, 5) selkeytetään hallinnollista epäselvyyttä ETK:n ja Kelan antamien päätösten suhteen ja 6) oleskeluluvan hakemusaika huomioidaan takautuvasti sosiaaliturvaoikeuksista päätettäessä ja sairausvakuutuslain 180 päivän asumisvaatimus muutetaan vakuuttamisvaatimukseksi. Lisäksi työryhmän ehdotukset terveydenhuollon luontoisuuksien suhteen esitetään toteutettavaksi osana Rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmän ehdotuksia.

Toiseksi työryhmä kartoitti perusteellisempaa selvitystä ja vaikutusarviointia vaativat muutokset (jatkokäsitteet): 1) vakuutuksen jälkisuojaja-aika, 2) mahdollisuus yhtenäistää kansalliset asumisen määrittelyt keskenään ja/tai asetuksen (EY) 987/2009 kanssa, 3) oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvan piirissä yli vuoden poissaolon ajan ja sen suhde maksuvelvollisuuteen ja 4) työttömyysvakuutuksen päättäminen toistuvan työvoimapolitiisesti moitittavan käyttäytymisen johdosta kansainvälisissä tilanteissa.

Kolmanneksi työryhmä pohti pidemmän aikavälin tavoitteita, joiden avulla voitaisiin nykyistä paremmin turvata tasapaino henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Laajempaa keskustelua vaativat vaihtoehdot etenkin sen suhteen, siirrytäänkö asumisperusteisesta kohti vakuutusperusteista järjestelmää.

Asiasanat

sosiaaliturva, koordinointi, EU, maahanmuutto, maastamuutto, sosiaalivakuutus, asuminen

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012: 24	Muut tiedot
	www.stm.fi
ISSN-L 2242-0037	Kokonaissivumäärä
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	131
ISBN 978-952-00-3256-2	Kieli
URN:ISBN: 978-952-00-3256-2	Suomi



SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	19.10.2012
Författare	Uppdragsgivare
Arbetsgruppen om revidering av lagstiftning gällande bosättningsbaserad social trygghet	Social- och hälsovårdsministeriet
Ordförande: Carin Lindqvist-Virtanen, SHM	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
Sekreterare: Maria Vaalavuo, SHM, Kristo Kenner, Suvi Rasimus, FPA	STM040:00/2011

Rapportens titel

Rapport från arbetsgruppen om revidering av lagstiftning gällande bosättningsbaserad social trygghet (Solmu IV)

Referat

■ Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 11.5.2011 en arbetsgrupp (SOLMU IV) med uppgift att revidera lagen om tillämpning av lagstiftning om bosättningsbaserad social trygghet ('sovelta-misalalaki') och övrig lagstiftning, som är relaterad därtill. Syftet var att utreda förutsättningarna för det bosättningsbaserade socialskyddet då man beaktar den ökade mobiliteten och i synnerhet situationer där personer som anländer till Finland vistas här tillfälligt och kortvarigt.

Arbetsgruppen koncentrerade sig först på de områden, där den uppfattade snabba ändringar i lagstiftningen som nödvändiga (minimiändringar) : att förkorta villkoret för minimitiden för arbete från 4 månader till 1 månad, 2) att i lagstiftningen precisera när tillhörigheten till socialskyddet upphör, 3) att bosättning i Finland skall anses varaktig om personens arbetsavtal löper på minst ett år, i stället för nuvarande två, samt även då personen de facto varit bosatt i landet i ett år, 4) att familjemedlemmar till utsända företagare skall kunna kvarstå i Finlands socialskydd på samma sätt som arbetstagares familjemedlemmar, 5) att noggrannare klargöra de administrativa procedurerna mella pensionsskyddscentralen och folkpensionsanstalten i vissa fall, samt 6) att ansöknings tiden för uppehållstillstånd beaktas så att rätten till sjukförsäkring kan medges retroaktivt och att kravet på 180 dagars bosättning ändras till 180 dagars försäkringstid. Arbetsgruppens förslag gällande ändringar i lagstiftningen för naturaförmåner inom hälsovården föreslås genomföras i samband med implementeringen av patientrörlighetsdirektivet.

Därutöver kartlade arbetsgruppen förändringsförslag, vilka förutsätter ytterligare utredningar och en bredare konsekvensbedömning (fortsättningsåtgärder) : 1) införande av efterskydd i försäkringar, 2) samordning av de nationella bostättningsdefinitionerna sinsemellan eller med begreppet i (EU)883/2004 , 3) rätten att kvarstå i Finlands socialskydd för längre perioder än ett år och ett eventuellt krav på premiebetalning, 4) möjligheten att avsluta arbetslöshetsförsäkringen för personer med upprepat arbetskraftspolitiskt klandervärt beteende i gränsöverskridande situationer.

Den tredje frågeställningen, som gruppen behandlade, gällde mer långsiktiga målsättningar, där en bättre balans mellan rättigheter och skyldigheter kunde säkras även i framtiden. I synnerhet alternativet att i större grad röra sig från det nuvarande bosättningsbaserade mot ett system som mer bygger på försäkringsprinciper förutsätter en bredare allmän diskussion.

Nyckelord

socialskydd, koordinering, EU, immigration, emigration, socialförsäkring, boende

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2012:24	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	131
ISBN 978-952-00-3256-2	Språk
URN:ISBN: 978-952-00-3256-2	Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

DOCUMENTATION PAGE

Publisher	Date
Ministry of Social Affairs and Health, Finland	19 October 2012
Authors	Commissioned by
Working group on revision of Residence Based Social Security Legislation	Ministry of Social Affairs and Health
Chair: Carin Lindqvist-Virtanen MSH	Date of appointing the organ
Secretaries: Maria Vaalavuo, MSH, Kristo Kenner, Suvi Rasimus, Social Insurance Institution of Finland	STM040:00/2011
Title of report	
Working group report on revision of Residence Based Social Security Legislation (Solmu IV)	

Summary

■ The Ministry of Social Affairs and Health appointed the Solmu IV working group on 11 May, 2011 to prepare the revision of the Act on the Application of Residence-Based Social Security Legislation (*a.k.a. Application Act; laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, 1573/93*) and other laws connected to it. The aim was to examine the preconditions of the residence-based social security system taking into account the increase in mobility with a special focus on people arriving to Finland briefly and temporarily.

First, the working group concentrated on the points in need of an immediate amendment: 1) reducing the amount of employment required from 4 months to 1 month in *the Application Act*, 2) decreeing on when the application of residence-based social security legislation ends, 3) shortening the requisite length of contract of employment from 2 years to 1 year as a proof of habitual residence, as well as stipulating that one year of actual residence is indicative of habitual residence, 4) specifying the social security rights of family members of posted workers and self-employed, 5) clarifying the administrative ambiguity concerning the decisions by ETK and Kela, and 6) taking into account retrospectively the application time for a residence permit when deciding upon one's social security rights and changing the requisite of 180 days of residence to 180 days of insurance in the Sickness Insurance Act. Furthermore, the working group recommends that the proposals concerning the healthcare system's benefits in-kind will be effectuated as a part of the work conducted by the steering group on cross-border health care.

Second, the working group mapped the potential points of revision that still require further impact assessment: 1) period of post-cover in social insurance, 2) possibility of harmonizing the various national definitions of residence and/or with the definition in Regulation 987/2009, 3) right to remain in the Finnish social security after an absence of more than 1 year and its connection to social security contributions, and 4) termination of the unemployment insurance after repeated negligence of labour market activation measures in international cases.

Third, the working group reflected on longer-term objectives through which it would be possible to improve the balance between individuals' rights and responsibilities. A further debate is especially essential when it comes to the question on whether there should be a shift from residence-based to insurance-based social security. It will also be necessary to scrutinise the role of *the Application Act* in the Finnish social security system.

Key words

social security, social insurance, coordination, EU, immigration, emigration, residence

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2012:24

Other information

www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (online)

ISBN 978-952-00-3256-2

URN:ISBN: 978-952-00-3256-2

Number of pages

131

Language

Finnish



MINISTRY OF
SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH
Finland

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11. toukokuuta 2011 Solmu IV -työryhmän (STM040:00/2011), jonka tehtävänä oli valmistella soveltamisalalain ja siihen läheisesti liittyvän lainsäädännön tarkistamista niin, että asumisperusteisen sosiaaliturvan edellytyksiä täsmennetään ja sopeutetaan laajenevaan liikkuvuuteen ja muuttoliikkeeseen. Alkuperäistä määräaikaa pidennettiin 30. syyskuuta 2012 asti.

Solmu IV -työryhmän tehtävänä oli ehdottaa soveltamisalalakiin uudistuksia niin, että se nykyistä selvemmin määrittelee eri henkilöryhmien oikeudet eri tilanteissa. Tavoitteena oli sosiaaliturvan piiriin tulemisen ja kuulumisen johdonmukaisuus sekä asumisperusteisten että työhön liittyvien etuuksien osalta. Säännöt oli tarkoitus sopeuttaa toimiviksi myös lyhytaikaisen maahanmuuton ja maastamuuton osalta. Tavoitteena oli samanaikaisesti varmistaa riittävä tasapaino sosiaaliturvaoikeuksien ja rahoituksen välillä. Kansallista lainsäädäntöä oli tarkoitus täsmentää sen osalta, milloin henkilön oikeudet Suomen sosiaaliturvaan kuulumiseksi perustuvat työskentelyyn ja millainen työskentely katsotaan riittäväksi. Myös asuminen käsitteen tarkistaminen oli työryhmän selvitettävänä. Samalla tavoitteena oli tutkia, milloin vakuutettuna olo voi päättyä ja miltä osin oikeus etuuksiin voi säilyä myös tämän jälkeen. Erityisesti tavoitteena oli täsmentää oikeutta työttömyysetuuksiin ja terveydenhuollon luontoisuuksiin. Työryhmän pohdittavana oli lisäksi, onko syytä erityyttää vakuutettuna olo ja oikeuksien syntyminen nykyistä laajemmin myös asumisperusteisissa järjestelmissä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat hallitusneuvos Marja-Terttu Mäkiranta sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Esko Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Katriina Alaviuhkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Pasi Mustonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Sonja Hämäläinen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää valtiovarainministeriöstä, budjettineuvos Jouko Narikka valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Timo Meling työ- ja elinkeinoministeriöstä, lakimies Antti Klemola kansaneläkelaitoksesta sekä kehityspäällikkö Minna Levander eläketurvakeskuksesta. Ylitarkastaja Sonja Hämäläisen tilalle vaihtui ensin ylitarkastaja Mirkka Mykkänen ja myöhemmin ylitarkastaja Katri Niskanen sisäasiainministeriöstä.

Työryhmän sihteerinä toimivat hallitussihteeri Pia Nissinen sosiaali- ja terveysministeriöstä (vuoden 2011 loppuun asti), ylitarkastaja Maria Vaalavuo sosiaali- ja terveysministeriöstä (vuoden 2012 alusta lukien), lakimies Suvi Rasimus kansaneläkelaitoksesta ja suunnittelija Kristo Kenner kansaneläkelaitoksesta.

Työryhmän työskentelyyn on pysyvinä asiantuntijoina osallistunut hallitusneuvos Riitta-Maija Joutimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehittämisspäällikkö Noora Heinonen kansaneläkelaitoksesta, etuuspäällikkö Suvi Onninen kansaneläkelaitoksesta ja suunnittelupäällikkö Essi Rentola kansaneläkelaitoksesta. Työryhmä on lisäksi kuullut asiantuntijoina hallitussihteeri Kirsi Päivänsaloa sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitussihteeri Sanna Pekkarista sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä etuusjohtaja Anne Neimalaa kansaneläkelaitoksesta.

Hallitusneuvos Esko Salon ollessa estynyt hänen tilallaan työryhmän työskentelyyn on osallistunut johtaja Anja Kairisalo sosiaali- ja terveysministeriöstä. Kehityspäällikkö Minna Levanderin ollessa estynyt hänen tilallaan on toiminut yksikön päällikkö Karoliina Nurmi eläketurvakeskuksesta ja ylitarkastaja Timo Melingin tilalla ylitarkastaja Johanna Nyberg työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmä kokoontui 14 kertaa 31.5.2011 ja 14.9.2012 välisenä aikana. Työryhmän raportin pohjalta järjestetään seminaari 23. lokakuuta 2012.

Työryhmä jättää kunnioittavasti raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 19. päivänä lokakuuta 2012.

Carin Lindqvist-Virtanen

Marja-Terttu Mäkiranta

Esko Salo

Katriina Alaviuhkola

Pasi Mustonen

Eeva Mäenpää

Katri Niskanen

Jouko Narikka

Timo Meling

Antti Klemola

Minna Levander

Maria Vaalavuo

Suvi Rasimus

Kristo Kenner

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	9
1.1. Työryhmän tehtävä.....	9
1.2. Aiempien työryhmien keskeiset ehdotukset	10
1.2.1. SOLMU 1 -työryhmä.....	10
1.2.2. SOLMU 2 -työryhmä.....	10
1.2.3. SOLMU 3 -työryhmä.....	10
1.2.4. MAASTO-työryhmä	12
1.3. Raportin sisältö	12
2. SUOMEN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN YHTEENSOVITTAMINEN	14
2.1. OIKEUS SUOMEN ASUMISPERUSTEISEEN SOSIAALITURVAAN	14
2.1.1. Soveltamisalain mukaan määräytyvä sosiaaliturva.....	14
2.1.2. Kotikuntalain mukaan määräytyvä sosiaaliturva.....	16
2.1.3. Sairausvakuutuslain mukaan määräytyvä sosiaaliturva	17
2.1.4. Työttömyysturvalain mukaan määräytyvä sosiaaliturva.....	18
2.2. EU-lainsäädännön suhde kansalliseen lainsäädäntöön	18
2.2.1. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)	18
2.2.2. Asetus 883/2004 – silta kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien välillä.....	19
2.2.3. Muita sosiaaliturvan koordinointiin liittyviä säädöksiä	22
2.3. Käsitteet ja määritelmät.....	25
2.3.1. Vakuuttaminen	25
2.3.2. Lakikonflikti (conflict of laws)	26
2.3.3. Koordinointi vs. harmonisointi.....	26
2.3.4. Suora ja välillinen syrjintä	26
2.3.5. Työntekijän käsite.....	27
2.3.6. Asuminen	28
2.4. Keskustelu sosiaaliturvan koordinoinnista muissa EU-maissa	29
3. Erityiset ongelmatilanteet ja muutostarpeet	33
3.1. Lähtökohdat	33
3.2. Ongelmakohtien esittely ja arviointi.....	33
3.2.1. Neljän kuukauden työskentelyedellytys ja asumisperusteisten etuuksien avautuminen	33
3.2.2. Vakuutuksen päättymisen ja jälkisuoja-aika	37
3.2.3. Asumisen määrittely	39
3.2.4. Päätökset asumisesta ja etuuksista.....	47
3.2.5. Työttömyysturva ja asuminen	48
3.2.6. Luontoisetuudet: julkiset terveyspalvelut, Kela-korvaukset ja Kelan kuntoutusetuudet	50
3.2.7. Oleskelulupaedellytys.....	54
3.2.8. 180 päivän asumisedellytys SVL:ssa	56
3.2.9. Vammaisetuksista annettu laki	56
4. Pidemmän aikavälin tavoitteet.....	57
4.1. Keskustelunavaus	57
4.1.1. Sosiaalipoliittiset tavoitteet sosiaaliturvalle	58
4.1.2. Vaihtoehtoja vakuuttamisen määrittelylle	59

4.1.3 Yksi vai useampi laki?	62
4.2. Tarve laajemmalle keskustelulle	63
Liitteet	65
Liitetaulukko 1: Etuuksien saamisen edellytykset Suomen sosiaaliturvassa EU-tilanteissa	
Liite 1:	Pykäläluonnostelmat
Liite 2:	Oikeustapauksia
Liite 3:	Aihealueeseen liittyviä säännöksiä
Liite 4:	Muistio yrittäjätoimintaa harjoittavien henkilöiden YEL-vakuuttamisesta (kansainväliset tilanteet), ETK
Liite 5:	Muistio sairausvakuutuksen maksuista ja vakuuttamisesta, STM
Liite 6:	Muistio työttömyysturvasta, STM
Liite 7:	Muistio työnhakijaksi rekisteröitymisestä, työnhakijan oleskelusta ulkomailla ja Suomessa asumisesta, TEM
Liite 8:	Tilastokatsaus
Liite 9:	Hoito-oikeuksien henkilöpiiri

1. JOHDANTO

1.1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄ

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.5.2011 neljännen asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittävän työryhmänsä (Solmu IV). Työryhmän tehtävänä on ollut valmistella asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (jäljempänä soveltamisalalaki) ja siihen läheisesti liittyvän lainsäädännön tarkistamista niin, että asumisperusteisen sosiaaliturvan edellytyksiä täsmennetään ja sopeutetaan laajenevaan liikkuvuuteen ja muuttoliikkeeseen ottaen huomioon erityisesti Suomeen lyhytaikaisesti ja tilapäisesti saapuvat henkilöt. Työryhmän alkuperäistä toimikautta jatkettiin 30.9.2012 saakka. Työryhmän yhtenä tavoitteena on ollut soveltamisalalain yksinkertaistaminen niin, että Suomen sosiaaliturvaan kuulumisen kriteerit olisivat yksiselitteisiä, johdonmukaisia ja ymmärrettäviä. Pykäläviidakon karssiminen vahvistaa henkilön oikeusturvaa sekä vähentää hallinnollista taakkaa. Lisäksi tavoitteena on ollut sosiaaliturvalainsäädännön kehittäminen EU-sääntelyn¹ kontekstissa niin, että henkilöiden oikeudet sekä velvollisuudet pysyvät tasapainossa taaten järjestelmän taloudellisen kestävyuden ja legitimitetin.

Virkamiehistä ja asiantuntijoista koostunut työryhmä on työssään keskittynyt arvioimaan niitä keskeisiä ongelmakohtia, joita nykyisen lainsäädännön ja tulossa olevien EU-sääntöjen aiheuttamien muutosten johdosta esiintyy soveltamisen osalta. Lisäksi on analysoitu tilanteita, joissa riittävä tasapaino henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien välillä ei välttämättä toteudu.

Työryhmä päätti jakaa tarkastelun kolmeen osaan. Ensimmäisenä tehtävänä työryhmä on selvittänyt ne kohdat, joissa pikainen muutos lainsäädäntöön arvioidaan välttämättömäksi (ns. minimimuutokset). Toiseksi työryhmä on kartoittanut muutokset, jotka vaativat vielä perusteellisempaa selvitystä, mutta joiden toteutus jatkossa arvioidaan tärkeäksi (ns. jatkotoimenpiteet). Viimeisessä luvussa keskustellaan lisäksi pidemmän aikavälin tavoitteista, joiden avulla voitaisiin nykyistä paremmin saavuttaa tasapaino henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien välillä.

Minimivaihtoehdon taustalla ovat toisaalta sellaiset säädökset, jotka eivät välttämättä ole täysin yhteensopivia EU:n henkilöiden liikkuvuutta tukevien säännösten kanssa tai joiden osalta on voitu todeta selviä väliinputoamistilanteita sosiaaliturvassa ja toisaalta sellaiset säädökset, joita on muutettava tulossa olevien EU:n maahanmuuttodirektiivien johdosta. Lisäksi minimivaihtoehtoon sisältyy eräitä lainsäädännön selkeyttämisehdotuksia. Jatkotoimenpiteissä ehdotetaan selvitettäväksi lainsäädännön tai toimeenpanon mahdollisia muutoksia, jotka täydentäisivät entisestään minimitoimenpiteiden ehdotuksia.

Pitkän aikavälin tavoitteiden osalta työryhmä on pyrkinyt löytämään periaatteellisempia muutosvaihtoehtoja nykyisen sosiaaliturvasäännösten rakenteisiin, jotta kansallinen sosiaaliturva voisi paremmin toimia nykyisessä yleisen ja osin lyhytaikaisen liikkuvuuden maailmassa. Työryhmä on tässä pyrkinyt tarkastelemaan asiaa siltä kannalta, mikä olisi lakiteknisesti mahdollista säilyttäen kuitenkin nykyiset järjestelmärakenteet. Koska nimenomaan asumiseen liittyvät kriteerit, kuten vakinaisuus tai tietty vähimmäisaika, ovat pulmallisia lyhytaikaisen, työperäisen maahanmuuton osalta, työryhmä on pohtinut vaihtoehtona mahdollisuutta tuoda lainsäädäntöön nykyistä selvemmin vakuutusterminologiaa ja vakuutukseen liittyviä rakenteita. Kyseessä on kuitenkin ollut varsin alustava tarkastelu, ja työryhmän ehdotukset on tässä nähtävä pelkästään keskustelun avauksena.

Työryhmä ei ole voinut tehdä perusteellista vaikutusarviointia eikä ottaa kantaa siihen, tulisiko minimivaihtoehdon kaikkia muutosehdotuksia toteuttaa ja/tai millä aikataululla nämä toteutettaisiin. Tältä osin työryhmän ehdotukset tulevat arvioitavaksi myöhemmin.

¹ Tässä raportissa käytetään yleisesti ilmaisuja EU-lainsäädäntö tai EU-sääntely. Ainoastaan osuuksissa, jossa viitataan Lissabonin sopimusta (2009) edeltävään aikaan, käytetään ilmaisua EY-oikeus.

1.2. AIEMPIEN TYÖRYHMIEN KESKEISET EHDOTUKSET

1.2.1. SOLMU 1 -työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmät ovat jo viidentoista vuoden ajan kehittäneet lainsäädäntöä tämän raportin teeman ympärillä. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muutostyöryhmä (SOLMU 1) selvitti sosiaaliturvalainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmenneitä ongelmia erityisesti tilanteissa, joissa henkilö muuttaa Suomesta ulkomaille (STM:n työryhmämuistio 1998:12). Työryhmän mietinnön pohjalta valmistellulla lakimuutoksella (HE 255/1998, annettu 13.11.1998) täsmennettiin erityisesti Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumista tilanteissa, joissa ulkomaille oleskelu oli tilapäistä sekä pidennettiin tietyin edellytyksin sitä aikaa, jona mm. lähetetty työntekijä tai kehitys- ja lähetystyöntekijä saattoi kuulua Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Lakimuutos tuli voimaan 1.3.1999.

1.2.2. SOLMU 2 -työryhmä

SOLMU 1 -työryhmä oli kiinnittänyt huomiota sosiaaliturvan rahoitukseen liittyviin ongelmiin, joita selvitettiin myöhemmin sosiaaliturvamaksujen kattavuutta selvittäneessä SOLMU 2 -työryhmässä. Tämän työryhmän ehdotusten (STM:n työryhmämuistio 2000:16) pohjalta annettiin hallituksen esitys (HE 244/2002, annettu 1.11.2002) eduskunnalle ulkomaille olevien ja eräiden muiden henkilöiden sosiaaliturvan rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksen keskeisin muutosehdotus koski vakuutetun sairausvakuutusmaksun ja työnantajan sosiaaliturvamaksun maksuperusteiden muuttamista siten, että Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat henkilöt työnantajineen osallistuisivat kattavammin sosiaaliturvan rahoitukseen.

Sosiaaliturvaa oli rahoitettu Suomessa siihen saakka pääosin vakuutetuilta ja työnantajilta perittävillä maksulla sekä verovaroin. Jos tuloa ei Suomessa verotettu tai palkasta ei tehty veron ennakonpidätystä, kyseisen tulon tai palkan perusteella ei aina suoritettu sosiaaliturvan rahoittamiseksi perittävää maksua.

Edellä mainitun hallituksen esityksen muutosesitysten perusteella myös ulkomaille työskentelevät henkilöt, jotka olivat yksityisen sektorin työeläkelakien mukaan vakuutettuja ja jotka kuuluivat työskenteleensä aikana Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin (ml. sairausvakuutus), joutuivat jatkossa maksamaan tuloistaan vakuutetun sairausvakuutusmaksun heidän työnantajinsa vastatessa sosiaaliturvamaksusta.

Tämän lisäksi hallituksen esityksessä esitettiin sairausmaksuvelvollisuutta myös (tietyin rajoituksin) niille eläkkeensaajille, jotka eivät kuuluneet Suomen sosiaaliturvan piiriin, mutta joiden sairaanhoidon kustannuksista Suomi EU:n säännösten perusteella vastasi. Lisäksi niille työnantajille, jotka lähettivät Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat työntekijänsä ulkomaisen emo-, tytär- tai sisaryrityksen palvelukseen tai sellaisen ulkomaisen yrityksen palvelukseen, jossa suomalaisella työnantajalla oli määräämisvaltaa, esitettiin suoritettavaksi työnantajan sosiaaliturvamaksu ulkomaisen yrityksen puolesta. Samalla työntekijälle palkkaa maksava suomalainen lähettävä työnantaja velvoitettiin pidättämään työntekijän palkasta myös sairausvakuutusmaksu. Lakimuutos tuli voimaan 1.10.2002.

1.2.3. SOLMU 3 -työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 13.3.2002 SOLMU 3 -työryhmän ensisijaisesti selvittämään vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön uudistamiseksi, jotta se voitaisiin paremmin yhteen sovittaa EU-lainsäädännön kanssa. Työryhmän loppuraportti luovutettiin 19.6.2003.

Työryhmä totesi loppuraportissaan, että silloinen asumisperusteinen sosiaaliturva toimi kaikesta huolimatta hyvin, ja että suuriin muutoksiin ei ollut tarvetta. Niinpä ongelmat eivät edellyttäneet laajamittaista uudistusta, vaan ongelmakohdat oli mahdollista korjata pienemmillä muutoksilla, kuten johdonmukaisilla ja selkeillä soveltamislinjauksilla, jolloin Suomeen muuttavien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet voitiin määrittää pitkälle samoista lähtökohdista.

Yhtenä ongelmakohtana korostettiin kuitenkin sitä, että Suomen kansallisen lainsäädännön peruseriaatteen poikkesivat EU-lainsäädännöstä. Merkittävin ero yhteisölainsäädännön ja Suomen asumisperusteisen lainsäädännön välillä oli työnteon merkitys sosiaaliturvaoikeuden syntymisen kannalta. Yhteisölainsäädäntö pohjautui järjestelmille, jotka perustuivat työnteon vakuuttamiseen, kun taas Suomessa valtaosa sosiaaliturvasta perustui maassa asumiseen. Koska asumisperusteiset etuudet olivat Suomessa luonteeltaan kattavia ja tarkoitettu vain maassa vakinaisesti asuville, oli näin laajamittainen sosiaaliturvan soveltaminen käytännössä ongelmallista tilanteissa, joissa henkilön oikeus sosiaaliturvaan määräytyi vähäisen työskentelyn perusteella.

Työryhmä totesi, että Suomen asumiseen perustuva sosiaaliturvajärjestelmä soveltuikin parhaiten tilanteisiin, joissa maahanmuutto ja maastamuutto ovat vähäistä ja maassa asuminen luonteeltaan pysyvää. Liikkuvuus maiden välillä oli kuitenkin jatkuvasti lisääntynyt, jolloin asumisen käsite ja soveltamisala olivat muuttuneet yhä tulkinnanvaraisemmiksi sekä kotimaisen lainsäädännön että kansainvälisten sopimusten ja ennen kaikkea EU-lainsäädännön näkökulmasta. Lainsäädännön epätasaisuuden vuoksi olikin syntynyt soveltamiskäytäntöjä, joiden sisältö ei välttämättä enää ilmennyt laista.

Työryhmän esitysten pohjalta soveltamisalalakeja uudistettiin hallituksen esityksen 76/2004 mukaisesti. Lakimuutokset tulivat voimaan 9.7.2004:

- 1) Lakiin kirjattiin työntekijän ja yrittäjän määritelmät sekä säännös näiden oikeudesta soveltamisalalain mukaisiin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin. EU-/ETA-maasta tai Sveitsistä Suomeen töihin tulevat henkilöt pääsivät siten uudistuksen myötä asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin työnteon keston ajaksi, jos he työskentelivät tai harjoittivat yritystoimintaa Suomessa yhdenjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan. Työnteon tuli täyttää työttömyysturvalaissa asetetut työaikaa ja ansioita koskevat edellytykset.
- 2) Muutos korvasi silloisen EU:n sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 liitteen numero I mukaisen määritelmän, jonka mukaan asumisperusteisessa sosiaaliturvassa työntekijä määriteltiin työeläkevaikutuksen perusteella. Muutokseen oli tarvetta osittain työeläkelainsäädäntöön tehtyjen muutosten vuoksi, sillä näiden muutosten myötä hyvinkin pieni määrä työtä olisi riittänyt siihen, että henkilö olisi tullut myös asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Lainmuutoksen jälkeen EU-maista Suomeen tulevat henkilöt tulivat työeläke- ja työttömyysturvalainsäädännön mukaisesti edelleen työeläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutuksen piiriin työskentelyn alusta lukien, mutta oikeutta asumisperusteiseen turvaan tai maksuvelvollisuutta ei syntynyt, ellei työskentely Suomessa kestänyt neljää kuukautta.
- 3) Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman lainsäädännön asumiseen liittyvät säännökset koottiin uudistusten myötä nykyistä kattavammin soveltamisalalakiin, jonka lisäksi lain soveltamista ja toimeenpanoa ohjannut vakiintunut soveltamiskäytäntö koskien vakinaista asumista kirjattiin lakiin. Toisaalta erotettiin sairausvakuutuslain ja työttömyysturvalain mukainen vakuuttaminen soveltamisalalain mukaisesta vakuuttamisesta siltä osin kuin se ei perustunut vakinaiseen asumiseen.
- 4) Työttömyysturvalain ja sairausvakuutuslain osalta lähtökohdaksi valittiin se, että työskentelyperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalasta säädettäisiin asianomaisessa etuuslaissa. Siten soveltamisalalain soveltamisalaa muutettiin niin, ettei sitä sovellettaisi työskentelyn aikaiseen työttömyysturvaan eikä sairausvakuutukseen.

1.2.4. MAASTO-työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 23.1.2009 työryhmän selvittämään maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä (MAASTO). Työryhmän tavoitteena oli laajemmin arvioida sitä, ovatko nykyiset maahanmuuttoa ja maastamuuttoa ja sosiaaliturvaoikeuksia koskevat säännökset yhteisvaikutuksiltaan johdonmukaisia ja kansallisia tavoitteita tukevia vai onko sosiaaliturvalainsäädäntöä joltain osin tarpeen tarkistaa tai täydentää sekä miten lainsäädäntöä tulisi tarkistaa. Työryhmän loppuraportti luovutettiin 23.3.2011.

Työryhmä esitti raportissaan useita kehittämis ehdotuksia sosiaaliturvalainsäädännön ja sen toimeenpanon johdonmukaistamiseksi ja selkeyttämiseksi. Ensimmäiseksi kiinnitettiin huomiota Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ja siitä poistamisen ehtojen yhtenäistämiseksi niin asumisperusteisten kuin työhön perustuvien etuuksien osalta, etenkin lyhytaikaisissa maahanmuuton ja maastamuuton tilanteissa. Ratkaisuna nähtiin mm. kansallisen lainsäädännön täsmentäminen sen osalta, mitkä sosiaalivakuutusetuudet kuuluvat työntekijälle ja mitkä ns. ei-aktiiville sekä tarkempi määrittely sen suhteen, milloin vakuutetuna olo voi muutoinkin kuin Suomesta muutettaessa päättyä.

Toisekseen kiinnitettiin huomiota asumisperusteisen lainsäädännön termistöön. Asuminen katsottiin ongelmalliseksi käsitteeksi, joka voitiin eri viranomaisten kesken tulkita eri tavalla. Työryhmän mukaan lainsäädäntöä tulisi tarkistaa siten, että asumisratkaisu liittyisi aiempaa selvemmin objektiivisiin tosiasioihin, jolloin yksilötilanteeseen liittyvää harkintaa voitaisiin vähentää. Maassa vakainainen asuminen tulisi jatkossa määritellä myös selkeästi nykyistä lyhyemmän ajanjakson jälkeen. Ylipäättään asumista koskevissa ratkaisuissa korostettiin viranomaisten keskinäisen yhteistyön ja valvonnan merkitystä. Lisäksi tilastoinnin kehittäminen nähtiin tarpeelliseksi lyhytaikaisen liikkuvuuden seuraamiseksi.

Terveydenhoidon osalta todettiin, että henkilön hoitoetuuksien määrittelyn tulisi perustua yhdenmukaisiin säännöksiin ja soveltamisvastuun tulisi viranomaisten välillä olla selkeää. Lähtökohtana tulisi siten olla, että oikeus julkiseen terveydenhoitoon ja sairausvakuutukseen määräytyisi aina samoin perustein. Etenkin luontoisuuksien osalta toivottiin myös rahoitusvastuiden tarkistamista valtion, kuntien ja vakuutusjärjestelmien kesken etenkin niissä tilanteissa, joissa velvoitteet etuuksiin syntyvät Suomea koskevien EU- ja muiden kansainvälisten säädösten johdosta.

Kuten tämän raportin kysymyksenasettelusta käy ilmi, samankaltaiset teemat ovat edelleen ajankohtaisia ja edellyttävät muutoksia kansallisessa lainsäädännössä ja/tai toimeenpanossa.

1.3. RAPORTIN SISÄLTÖ

Työryhmän raportti pyrkii nostamaan esiin niitä perustavanlaatuisia kysymyksiä, jotka EU-lainsäädäntö on asettanut tai tulee asettamaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle. Euroopan unionin jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät on sovitettu yhteen henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Sosiaalietuudet ja niiden myöntämisedellytykset kuitenkin määritellään kansallisella tasolla maan kulttuuriin ja poliittisen perinteen mukaisesti. Suomalaisen asumiseen perustuvan sosiaaliturvan haasteet liittyvät tästä näkökulmasta yhtäältä yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja toisaalta maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeviin direktiiveihin. Nykyinen tilanne on kiistatta monimutkainen, mikä kattavasti todettiin jo laajemmin asumisperusteisen sosiaaliturvan tilannetta kartoittaneessa MAASTO-työryhmässä. Selkeyttämisen lisäksi lainsäädäntö saattaa tarvita täsmentämistä, jotta erilaiset maastamuutto- ja maahanmuuttotilanteet voidaan paremmin asiallisesti kattaa ja tilanteiden kirjo pystytään ottamaan huomioon. Koska työryhmä on jakanut tehtävänsä niin, että se on kartoittanut erikseen arvionsa mukaan pikaista tarkistamista vaativat ongelmakohdat ja vaihtoehdot laajemmalle periaatteellisempia muutoksia edellyttävälle sopeuttamiselle, raportissa noudatetaan samaa jakoa.

Raportti alkaa tiiviillä nykytilanteen esittelyllä ja kuvaa EU-lainsäädännön luomat puitteet Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle. Raportin 2. luku esittelee ne perustelut, jotka ovat olleet EU:n sosiaaliturvakoordinoinnin taustalla ja määrittelee olennaisimmat koordinointiin liittyvät käsitteet. Koska Suomen asumisperusteinen järjestelmä aiheuttaa erityisiä haasteita EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön yh-

teensovittamiselle, luvussa perehdytään myös muissa EU-maissa² käytyihin keskusteluihin – lähinnä tilanteeseen Ruotsissa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa – tilanteemme erityispiirteiden esiin nostamiseksi. Raportin 3. luvussa esitellään ja arvioidaan Suomen kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ja ongelmakohtia. Työryhmän tarkoituksena on ollut ennen kaikkea pohtia näihin vaihtoehtoisia ratkaisuja, jotka käydään läpi ongelmien esittelyn yhteydessä. Luvussa tiivistetään minimivaihtoehtoon suunnitellut muutokset ja mahdolliset jatkotoimenpiteet. Pitkän aikavälin tavoitteita ja niiden saavuttamisen luotaamista hahmotellaan 4. luvussa. Raportin liitteestä löytyvät alustavat pykäläluonnokset minimivaihtoehtoon liittyvistä muutoksista. Liiteosiosta löytyy myös työryhmän työskentelyä varten laaditut muistiot asiaan liittyvistä erinäisistä kysymyksistä sekä tilastokatsaus aihepiiriä koskien.

² Se, mitä jatkossa on kirjoitettu EU-maita koskien, koskee soveltuvin osin myös ETA-maita ja Sveitsiä, ellei erikseen ole toisin todettu.

2. SUOMEN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄN JA EU-LAINSÄÄDÄNNÖN YHTEENSOVITTAMINEN

2.1. OIKEUS SUOMEN ASUMISPERUSTEISEEN SOSIAALITURVAAN

Suomen sosiaaliturvaan kuuluu sekä asumiseen että työskentelyyn perustuvia etuuksia. Suomessa ei ole käytössä yhtä vakiintunutta määritelmää siitä, mitä sosiaaliturva pitää sisällään. Termi voidaan ymmärtää laajasti, jolloin se kattaa Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja kuntien hoitamat rahalliset etuudet, työskentelyyn sidotut etuudet sekä julkiset sosiaali- ja terveystalvelut. Suppeasti käsitettynä, kuten tässä raportissa, sosiaaliturva rajataan tarkoittamaan sosiaalivakuutusta, rahaetuuksina maksettavia perhe-etuuksia ja terveystalveluita.³

Merkittävä osa sosiaaliturvasta on asumisperusteista, jolloin sosiaaliturvaan ovat oikeutettuja Suomessa asuvat tai täällä asuviksi katsottavat henkilöt. Oikeus sosiaaliturvaan on yksilöllinen, eli Suomen järjestelmä ei tunne ns. johdettuja oikeuksia, joissa perheenjäsenet vakuutetaan tai joissa heille syntyy asuinvaltiosta riippumatta oikeus etuuksiin perheen huoltajan mukana. Suomen sosiaaliturvaan oikeuttava Suomessa asuminen määritellään kansallisesti eri laeissa eri tavoin. Kelan hoitamasta asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön mukaisesta Suomessa asumisesta säädetään

- Laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (soveltamisalalaki, 1573/1993); soveltamisalalain mukaiseen asumiseen viitataan myös muun muassa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) sekä työttömyysturvalaissa (1290/2002)
- Kotikuntalaissa (201/1994).

Suomeen muuttavan henkilön oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan riippuu muun muassa siitä, aikooko henkilö muuttaa Suomeen vakinaisesti vai tilapäisesti, onko henkilö työntekijä/yrittäjä vai ei-aktiivi (työelämän ulkopuolella), ratkaistaanko henkilön sosiaaliturvaan kuulumisen kansallisen/EU-lainsäädännön tai sosiaaliturvasopimuksen perusteella sekä mistä etuudesta on kyse. Suomesta muutto -tilanteissa tarkastellaan pääosin samoja seikkoja. Oikeus Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan voi myös perustua työskentelyyn Suomessa. Näitä eri perusteita avautuvia oikeuksia Kelan toimeenpanemaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan on kuvattu alla (ks. myös liitetaulukko 1).

2.1.1. Soveltamisalalain mukaan määräytyvä sosiaaliturva

Soveltamisalalain tarkoituksena oli hallituksen esityksen (HE 287/1993) mukaan selkiyttää Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista sääntelemällä siitä, mitä asumisella tarkoitetaan päätettäessä oikeudesta etuuteen. Ensinnäkään erillisissä sosiaaliturvan osa-alueita koskevissa laeissa ei ollut tätä ennen säännöksiä siitä, mitä Suomessa asumisella tosiasiaa tarkoitetaan. Toiseksi missään näistä laeista ei ollut säännöstä siitä, kuinka pitkään tilapäisesti ulkomailla oleva henkilö kuuluu Suomen lainsäädännön piiriin. Kolmanneksi epäselvyyttä oli ollut siitä, milloin Suomeen tulleen henkilön katsottiin asuvan Suomessa ja kuuluvan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Lisäksi soveltamisongelmia oli ollut siitä, miltä osin kansallista lainsäädäntöä on sovellettava, kun vastaavasta asiasta on määrätty sosiaaliturvasopimuksella. Käytännössä noudatettiin periaatteita, joita muualla lainsäädännössä, kuten esimerkiksi väestökirjalainsäädännössä, oli noudatettu.

Suomen sosiaalivakuutuslainsäädännön ja muun sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön soveltamisalaa koskevat säännökset olivat siis epäyhtenäiset. Puutteellisesti säännellyssä tilanteessa yhtenäinen sovelta-

³ Vaiketta terminologiassa saattaa lisätä etenkin EU-tasolla se, että englanninkielinen termi *social security* kattaa yleensä vain sosiaalivakuutuksen, kun taas laajempi käsite *social protection* vastaa paremmin sitä, mitä Suomessa on tarkoitettu sosiaaliturvalla.

miskäytäntö ei siten ollut mahdollista. Soveltamisalain keskeisenä tavoitteena oli yhdenmukaistaa asuminen perustuvan sosiaalivakuutus- ja muun sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalaa koskevat säännökset. Ehdotuksen mukaan asumiseen liittyvät säännökset koottiin omaan erilliseen lakiin. Lain soveltamisala rajattiin koskemaan sitä sosiaaliturvalainsäädäntöä, jonka soveltamisesta yleensä oli sovittu Suomen tekemissä sosiaaliturvasopimuksissa. Tämän asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanosta huolehtii yleensä Kansaneläkelaitos. Kela ratkaisee tämän lainsäädännön osalta yhdellä päätöksellä, onko henkilö Suomessa asuva, eli kuuluuko tämä sosiaaliturvalainsäädännön soveltamispiiriin.

Soveltamisalain mukaista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan lähtökohtaisesti Suomessa vakinaisesti asuviin henkilöihin. Henkilön katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti, ja jos hän pääasiallisesti oleskelee täällä. Suomeen muuttavaan henkilöön sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä jo maahan tulosta lukien, jos hänen katsotaan hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioiden muuttaneen Suomeen vakinaisesti asumaan. Muuton vakinaisuutta osoittavina seikkoina on laissa lueteltu mm. seuraavat (SovAL 3 a §):

- 1) Henkilö on aiemmin asunut vakinaisesti Suomessa tai hän on suomalaista syntyperää;
- 2) Henkilö on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella;
- 3) Henkilö on Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen;
- 4) Henkilöllä on vähintään kahden vuoden työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai hänelle on myönnetty ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti; taikka
- 5) Henkilöllä on muita siteitä Suomeen.

Henkilön katsotaan myös edelleen asuvan vakinaisesti Suomessa, jos hän muuttaa ulkomaille tilapäisesti eli enintään yhdeksi vuodeksi asumaan. Tietyissä tilanteissa (esim. lähetetyt työntekijät, valtion virkamies) henkilö voi edelleen kuulua asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin yli vuodenkin ulkomaille oleskelun ajalta (SovAL 5, 7-8 §).

Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain mukaan silloin, kun kyse on seuraavien lakien mukaisista etuuksista (SovAL 1 §):

1. Kansaneläkelaki, lapsilisälaki, äitiysavustuslaki ja asumistukilaki;
2. Elatustukilaki, eläkkeensaajan asumistukilaki, vammaiseturuslaki⁴, rintamasotilaseläkelaki ja laki takuueläkkeestä.

Lakien jaottelu kahteen ryhmään tarkoittaa sitä, että ensimmäiseen ryhmään kuuluvia etuuslakeja sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joihin sovelletaan soveltamisalakia. Toiseen ryhmään kuuluvien etuuslakien soveltaminen (vammaisetuuksista annettua lakia lukuun ottamatta) sen sijaan edellyttää tosiasiallista ja vakinaista Suomessa asumista sellaisena kuin se on soveltamisalain 3, 3 a ja 4 §:ssä määritelty. Soveltamisalain mukaiseen asumiseen viitataan myös muun muassa sairausvakuutuslaissa (1224/2004) sekä työttömyysturvalaissa (1290/2002).

Lakien jaottelu kahteen ryhmään toteutettiin soveltamisalain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004 (SOLMU 3 -työryhmän ehdotusten pohjalta). Sitä ennen lain soveltamisalaan kuului sekä asumis- että työskentelyperusteisia etuuksia. Lakia muutettiin tuolloin niin, ettei työskentelyperusteisia etuuksia koskevia säännöksiä enää kuulunut soveltamisalain soveltamisalaan eikä lain soveltamisalan osalta viitattu enää yksinomaan Suomessa asumiseen. Lain soveltamisalan osalta viitattiin suoraan sen kattamaan etuuslainsäädäntöön, jonka soveltaminen ratkaistaan soveltamisalain mukaan. Samalla soveltamisalain soveltamisala ulotettiin entistä suurempaan osaan Kelan toimeenpanemasta asumisperusteisesta sosiaaliturvalainsäädännöstä.

⁴ EU-tuomioistuimen oikeustapauksen C-299/05 myötä tämän jaottelun mukanaan tuomaa rajoitusta liittyen vammaiseturuksien ulkomaille maksamiseen ei kuitenkaan voida soveltaa EU-asetusten soveltamistilanteissa.

Oikeus Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön voi perustua kansalliseen lainsäädäntöön tai Suomea velvoittaviin kansainvälisiin säännöksiin. Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain mukaan aina silloin, kun Suomea sitova kansainvälinen sopimus ei estä lain soveltamista joltain osin. Tällaisia kansainvälisiä sopimuksia ovat mm. EU:n liittymissopimus ja sen myötä sovellettavaksi tulleet sosiaaliturva-asetukset, Sveitsin ja EU:n välinen sopimus vapaasta liikkuvuudesta ja EU:n eräiden kolmansien maiden kanssa sopimat assosiaatiosopimukset sekä Suomen solmimat kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset toimeenpanomääräyksineen.

EU-oikeuden ensisijaisuudesta johtuen EU:n sosiaaliturva-asetusten määräykset syrjäyttävät kansalliset säännökset siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa keskenään. Koska EU:n sosiaaliturva-asetus sisältää kiellon edellyttää asumista maassa työskenteleviltä henkilöiltä sosiaaliturvan piiriin kuulumiseksi, ei kansallisessa lainsäädännössä mahdollisesti olevaa asumisedellytystä voida soveltaa. Siten EU-maasta Suomeen töihin tuleva työntekijä/yrittäjä voi työskentelynsä perusteella kuulua lähes koko asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin (mm. sairausvakuutuslain mukaiset etuudet, lapsilisä ja eläkekeräytymä), vaikka hän ei soveltamisalain mukaisesti asuisikaan vakinaisesti Suomessa. Vaatimuksena on kuitenkin, että hänen työskentelynsä tai yritystoimintansa on tarkoitus kestää Suomessa vähintään neljä kuukautta ja tämä työskentely/yritystoiminta täyttää soveltamisalalaissa määritellyt edellytykset (SovAL 3 b §).

Tämä neljän kuukauden työskentelyedellytys kirjattiin soveltamisalalakiin vuonna 2004, SOLMU 3 -työryhmän esitysten perusteella. Soveltamisalain vuoden 2004 uudistusten perusajatuksena oli täsmen-tää asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamista työntekijöihin ja yrittäjiin, kun oikeus sosiaaliturvaan määräytyi EU-lainsäädännön perusteella. Tätä ennen Suomen asumisperusteisessa sosiaaliturvalainsäädännössä ei ollut muun muassa määritelty työntekijää tai yrittäjää. Neljän kuukauden työskentelyehdolla pyrittiin rajaamaan Kelan hoitaman asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisen ulkopuolelle lyhytaikainen ja täysin marginaalinen työskentely, etenkin kun tällaisten työsuhteiden huomioon ottaminen asumisperusteisessa sosiaaliturvassa katsottiin vaikeaksi niin sosiaaliturvaoikeuden syntymisen ja päättymisen kuin käytännön toimeenpanonkin näkökulmasta.

2.1.2. Kotikuntalain mukaan määräytyvä sosiaaliturva

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumisen Kelan hoitamien etuuksien osalta ratkaistaan kotikuntalain mukaan, jos kyseessä oleva etuus ei kuulu soveltamisalain piiriin. Tällaisia Kelan etuuksia ovat:

- Opintotuki
- Koulumatkatuki
- Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki.

Kotikuntalain mukaista asumista vaaditaan myös niiden sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä sosiaaliturvaetuuksien osalta, jotka edellyttävät kotikuntaa. Näitä palveluita ja etuuksia hallinnoivat kuitenkin yksittäiset kunnat, ei Kela. Kotikunnan saamisella Suomeen muutettaessa tai sen säilymisellä ulkomaille muuton yhteydessä on vaikutuksia myös mm. henkilön hoitoetuusoikeuksiin Suomessa.

Kotikuntalaissa ei ole soveltamisalain mukaista määritelmää siitä, kenen katsotaan asuvan Suomessa. Suomessa asuminen on määritelty lähinnä säätämällä siitä, milloin maassa asuvalla ja maahan muuttavalla henkilöllä on kotikunta ja milloin maasta muuttavalla henkilöllä ei enää ole kotikuntaa Suomessa. Kotikunnan saamiseksi Suomeen muutettaessa onkin kotikuntalaissa lueteltu seuraavia edellytyksiä (Kotikuntal 4 §):

- 1) Henkilö on Suomen kansalainen;
- 2) Henkilöllä on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa;

- 3) Henkilö on Euroopan unionin jäsenmaan, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen ja hän on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, jos häneltä edellytetään tällainen rekisteröinti;
- 4) Henkilö on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta; taikka
- 5) Henkilöllä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan.

Edellä kohdassa 5 tarkoitettuina henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina huomioidaan muun muassa, että:

- a) Henkilö on suomalaista syntyperää;
- b) Henkilöllä on aiemmin ollut Suomessa kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta;
- c) Henkilöllä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävää työtä tai opiskelua varten; taikka
- d) Henkilöllä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Kotikuntalain säännösten perusteella henkilöllä, joka on muuttanut asumaan ulkomaille vuotta pidemmäksi aikaa, ei ole kotikuntaa Suomessa ellei hänellä sitten ole kiinteämpiä siteitä Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa. Kiinteitä siteitä voivat olla mm. henkilön perhesuhteisiin, asumiseen tai työsuhteeseen/toimeentuloon liittyvät seikat. Toisaalta ulkomaille oleskelu ei saa yhtäjaksoisesti kestää liian pitkään ja rajana on kotikuntalain hallituksen esityksessä pidetty noin kolme vuotta. Arviointi näissä tapauksissa tehdään tapauskohtaisesti.

Myös ulkomaille muuttaneen Suomen kansalaisen, joka on Suomen valtion diplomaattisen tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa taikka kehitysyhteistyö- tai lähetystyötehtävissä, ja hänen perheenjäsenensä kotikunta säilyy ulkomaille muutosta huolimatta Suomessa.

Kotikuntalaissa ei ole määritelty työntekijän tai yrittäjän käsitteitä. Suomessa työskentelevä henkilö tulee kuitenkin työeläke- ja tapaturmavakuutuksen piiriin heti työskentelynsä aloittamisesta lukien. Sovellettaessa EU-lainsäädäntöä kotikuntalain mukaisiin etuuksiin henkilöä pidetään työntekijänä, jos hänet on tai olisi pitänyt vakuuttaa työeläkelainsäädännön mukaisesti. Sosiaaliturva-asetuksia sovellettaessa työeläkejärjestelmässä vakuutetulla henkilöllä on siis oikeus kuntien järjestämään julkiseen terveydenhuoltoon ja Kelan lasten kotihoidon tukena maksettavaan hoitorahaan ja hoitolisään.

2.1.3. Sairausvakuutuslain mukaan määräytyvä sosiaaliturva

Sairausvakuutuslaissa (1224/2004) säädetään sairaus- ja vanhempainpäivärahoista, erityishoitorahasta sekä sairaanhoitokorvauksista. Kaikki Suomessa sairausvakuutetut saavat sairausvakuutus- eli ns. Kela-kortin. Sairausvakuutuslakia sovelletaan Suomessa soveltamisalain mukaisesti vakinaisesti asuviin henkilöihin tai täällä työskenteleviin. Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain 3, 3 a, 4, 9 ja 10 §:n mukaan. Sairausvakuutuslain soveltamisala eriytettiin soveltamisalalaista jälkimmäisen lain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004, jotta työskentelyperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalasta säädettäisiin asianomaisessa etuuslaissa. Soveltamisalain mukaista asumista sovelletaan kuitenkin edelleen myös sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin.

Jos henkilön ei katsota asuvan soveltamisalain mukaisesti vakinaisesti Suomessa, häneen voidaan soveltaa sairausvakuutuslakia työskentelyn perusteella. Lakia sovelletaan työskentelyn tai yritystoiminnan ajan sen aloittamisesta lukien kansalaisuudesta ja lähtömaasta riippumatta kaikkiin niihin työntekijöihin, jotka aikovat työskennellä yhdenjaksoisesti vähintään neljä kuukautta tai yrittäjiin, jotka ovat harjoittaneet yritystoimintaa Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan. Tämä sairausvakuutuslain määräys koskee kaikista maista Suomeen saapuvia työntekijöitä, eikä ainoastaan EU-asetuksen tar-

koittamia tilanteita, kuten soveltamisalain vastaava määräys. Vanhempainpäivärahojen lisäedellytyksenä sairausvakuutuslaissa pidetään sitä, että henkilö on asunut Suomessa vähintään 180 päivää välittömästi ennen laskettua synnytyisaikaa. Tähän aikaan kuitenkin rinnastetaan EU-säännösten mukaisesti aika, jona henkilö on ollut vakuutettuna toisessa EU:n jäsenvaltiossa tai sellaisessa valtiossa, jossa sovelletaan yhteisön lainsäädäntöä.

EU-muuttotilanteissa Kela myös vahvistaa henkilön oikeuden hoitoon ja tämän etuusoikeuden kustannusvastuun mm. myöntämällä eurooppalaisen sairaanhoitokortin sekä muita todistuksia ja lupia. Oikeus hoitoetuksiin ratkaistaan joko EU-asetusten tai Suomea sitovan kansainvälisen sosiaaliturva- tai sairaanhoitosopimuksen perusteella.

2.1.4. Työttömyysturvalain mukaan määräytyvä sosiaaliturva

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään oikeudesta työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Lakia sovelletaan sen 1 luvun 8 §:n mukaan mm. Suomessa työ- tai virkasuhteessa tai muussa palvelusuhteessa olevaan henkilöön. Lain mukaan työttömällä työnhakijalla on oikeus työttömyysturvalain mukaisiin etuuksiin, jos hän asuu Suomessa ja täyttää etuuden saamisen edellytykset. Suomessa asuminen ratkaistaan soveltamisalain 3, 3 a, 4 ja 10 §:n perusteella. Kuten sairausvakuutuslain kohdalla myös työttömyysturvalain soveltamisala eriytettiin soveltamisalalaista vuonna 2004, jotta työskentelyperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalasta säädettäisiin asianomaisessa etuuslaissa. Soveltamisalain mukaista asumista sovelletaan kuitenkin edelleen myös työttömyysturvalain mukaisiin etuuksiin.

Työttömyysturvalain yllä mainittujen säännösten mukaan on siis niin, että vaikka henkilö kuuluisikin työttömyysturvalain soveltamisalan piiriin ja tulisi tämän lain mukaisesti työskentelynsä tai yritystoimintansa harjoittamisen ajalta Suomessa vakuutetuksi, työttömyysetuuksiin on oikeus ainoastaan niillä työtömillä, joiden katsotaan asuvan soveltamisalain mukaisesti vakinaisesti Suomessa.

Tästä kuitenkin poikkeuksena ovat henkilöt, joihin sovelletaan EU:n sosiaaliturva-asetuksia Suomessa työskentelyn perusteella. Käytännössä tällaiset henkilöt voivat työttömyysturvalain edellytysten täyttyessä saada työttömyyspäivärahaa Suomesta, vaikka heidän ei katsota asuvan Suomessa soveltamisalain mukaisesti.

EU-sääntöjen mukaisesti työttömät työnhakijat voivat hakea työtä toisesta EU-maasta kolmen kuukauden ajan ja saada tältä ajalta Suomesta samansuuruista työttömyyspäivärahaa kuin mitä hänelle maksettaisiin työnhaun tapahtuessa Suomessa. Tänä aikana he myös säilyvät muun Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä. Työmarkkinatukea ei tällä tavoin makseta ulkomaille.

2.2. EU-LAINSÄÄDÄNNÖN SUHDE KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

EU-oikeuden asemaa oikeuslähteenä kuvastaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä⁵ vahvistettu EU-oikeuden etusijaperiaate, jonka mukaan yhteisöoikeudellisen normin ja kansallisen normin välisessä ristiriitatilanteessa on sovellettava ensisijaisesti EU:n oikeussäädäntöä, jolloin kansallisen oikeuden normit väistyvät siltä osin. Toisaalta kansallinen lainsäädäntö voi täydentää tai parantaa EU-säännösten antamia oikeuksia.

2.2.1. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)

Sosiaaliturvan EU-koordinoinnin perusta on sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), jossa sosiaaliturvan kannalta olennaisia artikloita ovat ennen kaikkea seuraavat:

- Artikla 18: kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö⁶

⁵ Esimerkiksi Costa v. ENEL 6/64 ja Simmenthal II 106/77, ks. liite 2.

⁶ Aiemmin EY-sopimuksen artiklanumero 12 ja sitä ennen 6.

- Artikla 19: yleinen kielto sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi⁷
- Artikla 21: EU-maiden kansalaisten vapaa liikkuvuus EU:n alueella⁸
- Artikla 45: työntekijöiden vapaa liikkuvuus⁹
- Artikla 48: sosiaaliturvaoikeuksien toteuttaminen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi, erityisesti kausien yhteen laskeminen ja etuuksien eksportointi¹⁰
- Artikla 49: sijoittautumisvapaus¹¹

Näistä artiklaa 48 käydään läpi seuraavassa luvussa, artiklaa 45 luvussa 2.2.3 ja kansalaisuuden perusteella tapahtuvaa syrjintää tarkastellaan luvussa 2.3.4.

2.2.2. Asetus 883/2004 – silta kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien välillä

EU-koordinaation lähtökohtana on vapaan liikkuvuuden takaaminen. SEUT 48 artikla toimii oikeusperustana sosiaaliturva-asetukselle 883/2004; artiklassa pyritään purkamaan kansallisen lainsäädännön luomat esteet vapaalle liikkuvuudelle:

Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että:

1. *kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen*
2. *ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen; etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.*

Euroopan unionin tuomioistuimella ja sen oikeuskäytännöllä on tärkeä rooli koordinaation kehityksessä. Tuomioistuin on tulkinnut artiklaa 48 niin, että se edellyttäisi vapaan liikkuvuuden *edistämistä*. Niinpä tulkintakysymykset ratkaistaan usein tämä vapaan liikkuvuuden tavoite mielessä ja sitä suosien.

Vuonna 2010 sovellettavaksi tullut asetus 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä myös 'sosiaaliturvan koordinaatioasetus') ja sen täytäntöönpanomenettelystä annettu asetus 987/2009 korvasivat aiemman asetuksen 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin yrittäjiin ja heidän perheenjäseniinsä ja sen täytäntöönpanoasetuksen 574/72, jotka puolestaan olivat korvanneet vuonna 1958 laaditut asetukset 3 ja 4, jotka ovat aivan ensimmäisiä Euroopan talousalueen säädöksiä. Jo tuolloin sosiaaliturvan koordinaation nähtiin olevan olennainen edellytys työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle.

Asetusta 883/2004 voidaan silti pitää siltana eri maiden järjestelmien välillä, sillä se kiinnittää ne yhteen niin, etteivät liikkuvuuden vapautta hyväksi käyttävät ihmiset menetä sosiaaliturvaoikeuksiaan. Asetus kuitenkin jättää jäsenvaltioiden toimivallan piiriin sosiaaliturvan piirteistä päättämisen niin kuin jäljempänä osiossa 2.3.3. on todettu.

Sosiaaliturvan koordinaation asetuksia sovelletaan, kun seuraavat vaatimukset täyttyvät:

- kyseessä on useampi kuin yksi asetusta soveltava valtio¹²,
- henkilö kuuluu asetuksen henkilöpiiriin,

⁷ Aiemmin EY-sopimuksen artiklanumero 13 ja sitä ennen 6a.

⁸ Aiemmin EY-sopimuksen artiklanumero 18 ja sitä ennen 8a.

⁹ Aiemmin EY-sopimuksen artiklanumero 39 ja sitä ennen 48.

¹⁰ Aiemmin EY-sopimuksen artiklanumero 42 ja sitä ennen 51.

¹¹ Aiemmin EY-sopimuksen artiklanumero 43 ja sitä ennen 52.

¹² Jos tilanne ei sisällä yli kansallisten rajojen liikkumista, asetusta ei sovelleta (esim. C-153/91 *Petit*, ks. liite 2).

- etuus kuuluu asetuksen soveltamisalaan ja
- tilanne kuuluu asetuksen alueelliseen piiriin, eli kyseessä on liikkuminen EU/ETA-alueella sekä Sveitsissä.

Yhteiset koordinaatiosäännöt perustuvat neljään periaatteeseen:

1. Euroopassa liikkeessaan kansalaisiin sovelletaan kerrallaan vain yhden jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä; yleensä kyseinen maa on työssä käyvällä työskentelymaa ja niillä, jotka eivät tee työtä, asuinmaa (ks. tarkemmin alla).
2. Yhdenvertaisen kohtelun periaate takaa kaikille tietyssä maassa vakuutetuille henkilöille samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kyseisen maan kansalaisille.
3. Muissa unionin jäsenmaissa karttuneet vakuutuskaudet pitää tarvittaessa ottaa huomioon etuuk-sia myönnettäessä.
4. Rahaetuudet voidaan siirtää toiseen maahan (ns. eksportointiperiaate).

Säännöt lainvalinnasta määrittelevät sen, minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan, jotta väl-tetään päällekkäisten sosiaaliturvamaksujen tai -etuuksien maksaminen samasta toiminnasta. Yhtenä tärkeänä perussääntönä on, että vain yhden maan lainsäädäntöä sovelletaan kerrallaan, jolloin samanaikai-sesti ei voi soveltaa toisen maan lainsäädäntöä (poissulkeva vaikutus eli *exclusive effect*). Tätä ensin mai-nittua maata kutsutaan *toimivaltaiseksi* maaksi. Toimivaltainen maa on lähtökohtaisesti se maa, mihin henkilön kuuluu maksaa sosiaaliturvamaksunsa ja joka on vastaavasti vastuussa etuuksien myöntämisestä. Tämä ei kuitenkaan aina tarkoita, että henkilöllä olisi oikeus etuuksiin tai että hän tulisi vakuutetuksi riskien varalta, sillä näistä yksityiskohtaisista edellytyksistä päätetään kansallisessa lainsäädännössä (ks. liitetaulukko 1). Asetuksen 883/2004 artikloissa 11, 12–16 määrätään, millä perusteella sovellettava lain-säädäntö valitaan.¹³ Perussäännöt ovat seuraavat:

- Palkkatyössä oleva henkilö tai itsenäinen ammatinharjoittaja: työskentelymaan lainsäädäntö¹⁴
- Virkamies: sen jäsenvaltion lainsäädäntö, johon työnantajana toimiva hallinto kuuluu
- Työttömyysetuuksia artiklan 65 nojalla asuinmaastaan saava: asuinmaan lainsäädäntö
- Asevoimien palveluksessa tai siviilipalveluksessa oleva henkilö: kyseisen maan lainsäädäntö
- Muut ei-aktiivit henkilöt (esim. opiskelijat, eläkeläiset): asuinmaan lainsäädäntö¹⁵
- Perheenjäsenet: johdetut oikeudet perheen elättäjän mukaan
- Lähetetty työntekijä: lähtömaan lainsäädäntö¹⁶

Henkilöllinen soveltamisala

Koordinaation henkilöpiiriin kuului aluksi vain palkansaajat ja heihin rinnastettavat työntekijät¹⁷, mutta vuonna 1981 piiri laajentui koskemaan myös itsenäisiä ammatinharjoittajia ja asetuksen 883/2004 myötä myös ei-aktiiveja. Asetuksen 883/2004 artiklassa 2 käydään läpi asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvat henkilöt (ks. myös kappale 2.2.3.):

1. Tätä asetusta sovelletaan sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheen-jäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin.

¹³ Asetuksen 1408/71 artikloissa 13–17 määriteltiin työntekijöiden osalta lainvalintasäännöt, joiden tarkoituksena oli taata, ettei kaksinkertaisia vakuutusmaksuja tai väliinputoajia synny.

¹⁴ Henkilöä pidetään asetuksen mukaisena työntekijänä myös siinä tilanteessa, kun hän saa rahaetuutta työn tai yrittä-jätöiminnän seurauksena. Rahaetuskauden ajan häntä pidetään sen maan työntekijänä, joka rahaetuutta maksaa. Tällaisia rahaetuuksia ovat esimerkiksi sairaus-, vanhempain-, kuntoutus- tai työttömyysraha.

¹⁵ Eläkkeen saamisen perusteella määräytyy kuitenkin se jäsenvaltio, joka vastaa eläkkeensaajan sairaanhoidon kus-tannuksista. Eläkkeensaamisen perusteella voi myös olla oikeus perhe-etuuksiin eläkettä maksavasta maasta.

¹⁶ Lähetetyllä työntekijällä tulee olla lähtömaan toimivaltaisen viranomaisen (Suomessa Eläketurvakeskus) antama A1-asiakirja, joka osoittaa, että hän kuuluu lähtömaan sosiaaliturvaan ja saa sosiaaliturvaetuutensa lähtömaastaan.

¹⁷ Tätä käsitettä Euroopan unionin tuomioistuim on määritellyt varhaisessa tapauksessa C-75/63 *Unger*.

2. Sitä sovelletaan myös sellaisten henkilöiden jälkeen eläviin, jotka ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, kyseisten henkilöiden kansalaisuudesta riippumatta, jos heidän jälkeensä elävät ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, kansalaisuudettomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jossakin jäsenvaltiossa.

Asetusten soveltamisalan laajentuminen kolmansien valtioiden kansalaisiin ei muuttanut asetusten tekstiä, vaan tämä henkilöllisen soveltamisalan laajennus on toteutettu erillisillä asetuksilla.

Asiallinen soveltamisala

Sosiaaliturva on koordinaatioasetusten näkökulmasta yhteisökäsitys eikä siten välttämättä ole yhteneväinen sen kanssa, miten sosiaaliturva ymmärretään kansallisesti. Koordinaatioasetuksia sovelletaan kaikkeen siihen lainsäädäntöön, joka kuuluu johonkin asetuksessa 883/2004 mainittuun sosiaaliturvan alaan (ks. alla). EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa ainakin kolme edellytystä, joiden perusteella etuuden voitaisiin katsoa olevan sosiaaliturvan koordinaatioasetusten soveltamisalaan kuuluvaa sosiaaliturvaa:

1. Etuuden tarkoitus ja myöntämisedellytykset, eli etuus kuuluu koordinoinnin piiriin, kun etuus tulee myöntää ilman yksilöllistä tarveharkintaa.¹⁸
2. Etuuden täytyy kattaa jokin asetuksessa mainituista riskeistä.
3. Luonteeltaan yleinen etuus, jolla suodaan kaikille oikeus vähimmäistoimeentuloon, ei kuulu koordinaatioasetusten soveltamisalaan.

Lakisääteisen ja pakollisen sosiaaliturvan koordinoitua sovelletaan seuraavilla aloilla (artikla 3)¹⁹:

- a. sairausetuudet,
- b. äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet,
- c. työkyvyttömyysetuudet,
- d. vanhuusetuudet,
- e. perhe-eläke-etuudet,
- f. työtapaturma- ja ammattitautietuudet,
- g. kuolemantapauksen johdosta myönnettävät avustukset,
- h. työttömyysetuudet,
- i. varhaiseläke-etuudet ja
- j. perhe-etuudet.

Artiklassa 3 erikseen mainitaan, ettei asetusta sovelleta lääkinnälliseen tai sosiaalihuoltoon. Asetuksessa ei kuitenkaan erikseen määritellä, mitä sosiaalihuollolla käsitetään.²⁰

Maaseudun tapaus (C-333/00) kuvastaa sitä, ettei ole täysin yksiselitteistä, kuuluuko etuus asetuksen asialliseen soveltamisalaan. Tapauksessa tuomioistuin päätti, että suomalaisen lasten kotihoidon tuen, jonka tavoitteena kansallisella tasolla oli korvata kunnallisia päivähoitopalveluja, nähtiin korvaavan lasten hankintaan liittyviä kuluja ja näin ollen kuuluvan sosiaaliturvan koordinoinnin piiriin. Tämä tarkoittaa, että oikeus etuuteen on koordinoitiperiaatteiden mukaisesti annettava maahan tuleville ilman vaatimusta

¹⁸ Sosiaaliturvalainsäädännön, jonka mukaan etuutta haetaan, täytyy asettaa hakija lailla määriteltyn asemaan, jonka seurauksena hakijalla on ehdoton oikeus etuuteen vastakohtana harkinnanvaraiselle ehdolliselle oikeudelle.

¹⁹ Kukin jäsenvaltio tekee kirjallisen ilmoituksen Euroopan komissiolle 3 artiklan mukaisista etuuksista, eli mikä osa sen kansallisesta sosiaaliturvasta kuuluu koordinaatioasetusten soveltamisalaan. EU-tuomioistuin kuitenkin tulkitsee jatkuvasti rajaa koordinaatioasetusten piiriin kuuluvan lainsäädännön ja sen ulkopuolella olevan lainsäädännön välillä. Suomen lainsäädännön mukaisia asetuksen piiriin kuuluvia etuuksia ovat sairausvakuutusetuudet, julkinen terveydenhuolto, kuntoutusetuudet, kansaneläkelain mukaiset eläkkeet, työeläkelakien mukaiset vanhuuseläkkeet ja työttömyyseläkkeet, vammaisetuudet, joista on säädetty laissa vammaisuuksista, työeläkelakien mukaiset perhe-eläkkeet, tapaturmavakuutus, työttömyysturvalain mukainen ansio- ja perusturva, lapsilisät ja lasten kotihoidontuki.

²⁰ Tätä Euroopan unionin tuomioistuin on määritellyt esimerkiksi tapauksessa C-1/72 *Frilli* (ks. liite 2). Tuomiossa tuli esille mm. tapauskohtainen harkinta sosiaalihuollon yhtenä ominaispiirteenä.

esimerkiksi asumisesta. Se on maksettava tietyissä tapauksissa myös muihin maihin. Tämä päätös vietiin Suomen lainsäädäntöön vuoden 2005 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella.

Toinen ongelmien syntymiseen liittyvä kohta koskien etuuksien kategorisoimista käy ilmi esimerkiksi Kuusijärven tapauksessa (C-275/96), jossa epäselvyys syntyi siitä, onko ruotsalainen *föräldrapenning* vanhempainpäiväraha, eli äitiysetuus, niin kuin se Ruotsissa oli määritelty vai perhe-etuus kuten tuomioistuimien asian tulkitsi. Etuuden asiallinen määrittely on tärkeää, sillä se vaikuttaa ensinnäkin siihen, tuleeko sosiaaliturva-asetusta soveltaa ja toiseksi siihen, mitä koordinaatiosääntöjä käytetään. Jälkimmäinen voi puolestaan vaikuttaa siihen, eksportoidaanko etuus toiseen jäsenmaahan vai ei.

EU-tuomioistuimen 18.10.2007 antaman tuomion C-299/05 mukaan alle 16-vuotiaan vammaistuki on asetuksen 1408/71 mukainen sairausetuus. Myös asetusta 883/2004 sovellettaessa alle 16-vuotiaan vammaistuki katsotaan sairausetuudeksi. Ennen tuomion antamista lapsen hoitotukea pidettiin maksuihin perustumattomana erityisetuutena, jota ei maksettu ulkomailla yli vuoden ajan oleskeleville. Tuomiosta johtuen jos lapsen huoltaja työskentelee muussa EU/ETA-maassa kuin missä lapsi asuu, voi lapselle tietyn edellytyksin syntyä oikeus alle 16-vuotiaan vammaistukeen siitä valtiosta, joka vastaa vanhemman sairauden perusteella myönnettävistä rahaetuuksista. Tämä siitä riippumatta, että soveltamisalalaisia on katsottu näiden etuuksien kuuluvan ns. 2-ryhmään, jota ei makseta muille kuin Suomessa vakinaisesti asuville.

2.2.3. Muita sosiaaliturvan koordinointiin liittyviä säädöksiä

Kolmansien maiden kansalaisia koskevat EU-asetuksen laajennukset

Kolmansien maiden kansalaiset eivät suoraan kuulu koordinaatioasetuksen piiriin sen henkilöllistä soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan. Sosiaaliturvan koordinaation henkilöllistä soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu erillisillä asetuksilla. Asetusta 1408/71 on vuodesta 2003 lähtien sovellettu myös kolmansien maiden kansalaisiin asetuksen 859/2003 nojalla ja asetusta 883/2004 myöhemmin asetuksen 1231/2010 perusteella. Näillä erillisasetuksilla turvataan jäsenmaiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu tilanteissa, joissa he liikkuvat EU:n jäsenmaiden välillä. Henkilöön, joka ei ole EU-maan kansalainen, mutta on vakuutettu jossain jäsenvaltiossa ja liikkuu jäsenvaltioiden välillä, sovelletaan asetuksen 1408/71 tai 883/2004 säännöksiä. Kolmannen maan kansalaiseen, joka tulee Suomeen EU:n ulkopuolelta, ei sovelleta koordinaatioasetusten säännöksiä.

Nämä laajennukset asetusten soveltamisesta kolmansien valtioiden kansalaisiin eivät sido Tanskaa. Lisäksi Iso-Britannia on jättäytynyt uudemman asetuksen 1231/2010 soveltamisen ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa sitä, että Iso-Britannia soveltaa kolmansien valtioiden kansalaisiin edelleen asetusta 1408/71 aiemmin hyväksymänsä laajennuksen (asetus 859/2003) kautta.

EU:n maahanmuuttoa koskevat direktiivit

EU:n yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka on ollut eräs EU:n poliittisista tavoitteista 1990-luvun lopulta lähtien. Perheen yhdistämisdirektiiviä (2003/86/EY) on seurannut direktiivi pitkään oleskeluleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (2003/109/EY). Jälkimmäinen takaa EU:n jäsenvaltioiden alueella vähintään viisi vuotta oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille lähes samat oikeudet EU:n kansalaisten kanssa. Asema oikeuttaa sosiaalisiin oikeuksiin ja työntekoon. Sitten on siirrytty työvoiman maahanmuuttoon ja oleskeluun liittyviin kysymyksiin. Direktiivit on rajattu sektoreittain koskemaan jäsenmaiden kilpailukykyä vahvistavia maahanmuuttoryhmiä, eli opiskelijoita (2004/114/EY), tutkijoita (2005/71/EY) ja korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä tekeviä (2009/51/EY; ns. erityisosaajadirektiivi). Erityisosaajadirektiivi on implementoitu 1.1.2012 lukien ja sen osalta on tehty lisäsoveltamisalalain vakinaista asumista koskevaan pykälään, jonka mukaan yhtenä osoituksena vakinaisesta maahanmuutosta on se, että henkilölle on myönnetty EU:n sininen kortti.

Työryhmän työskentelyssä pyrittiin ottamaan huomioon tiedossa olevat muutokset liittyen maahanmuuttodirektiiveihin. Direktiivi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista

(2011/98/EY; ns. yhdistelmälapadirektiivi) on annettu 13.12.2011 ja implementointi on aloitettu keväällä 2012. Direktiivin perusteella työssä olevia kolmansien maiden kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa sosiaaliturvan alalla. Sosiaaliturvan alaksi on määritelty asetuksen 883/2004 kattama sosiaaliturva. Yhdenvertainen kohtelu edellyttää, ettei sosiaaliturvalainsäädännön vaki-naisen asumisen ehtoa voida asettaa direktiivissä tarkoitetuille henkilöille.

Ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausi-työtä varten (KOM (2010) 379, 13.7.2010, ns. *kausityödirektiivi*) ja ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (KOM (2010) 378, 13.7.2010, ns. *ICT-direktiivi*) ovat vielä neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä.

EU:n assosiaatiosopimukset

Yleisluontoisissa assosiaatiosopimuksissa määrätään muun muassa syrjimättömyyden toteuttamisesta sosiaaliturvan alalla sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja asianomaisten valtioiden²¹ sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen keskeisistä periaatteista. Assosiaationeuvoston päätöksillä määrätään tarkemmin, miten asetuksella 883/2004 säädettyä sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmää sovelletaan laillisesti jäsenvaltiossa olevaan sopimusosapuolen työntekijään ja hänen perheenjäseniinsä. Tämä yhteensovittamisjärjestely on suppeampi kuin asetuksen 883/2004 mukainen sosiaaliturvan koordinaatio-säännöstö. Se on myös suppeampi kuin asetuksen 1231/2010 mukainen sosiaaliturvan koordinaatiojärjes-tely. Assosiaationeuvoston päätösten voimaantulo ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Assosiaationeuvoston päätösten perusteella sopimusosapuolen kansalaiset kuuluvat työsuhteen kautta työeläke- ja tapaturmavakuutusjärjestelmään ja saavat täällä mukana olevia perheenjäseniä varten perhe-etuuksia. Työntekijälle kertyneet eläkkeet, mukaan lukien kansaneläke, on eksportoitava sopimuspuolen alueelle.

Algerian, Israelin, Kroatian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Marokon ja Tunisian kanssa assosiaatiosopimuksilla perustetuissa assosiaationeuvostoissa vahvistettavista yhteisön kannoista on so-vittu lokakuussa 2010. Muiden sopimusvaltioiden osalta komissio on antanut ehdotukset unionin kan-noiksi keväällä 2012.

Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä EU-sääntely

Euroopan unionin sisämarkkinoilla tavarat, palvelut, pääoma ja henkilöt voivat liikkua vapaasti ja työntekijöiden vapaan liikkumisen edistäminen on yksi EU:n peruspilareista. Työntekijöiden liikkuvuutta pide-tään suosiollisena jäsenvaltioiden talouden kehittymiselle.²² Myös Suomen hallitusohjelmassa kirjataan, että ”maahanmuuttajat ovat pysyvä ja tervetullut osa suomalaista yhteiskuntaa”.

Tästä lähtökohdasta artiklassa 45 turvataan työntekijöiden oikeudet ja yhtäläinen kohtelu:

1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa.
2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syr-jintä työsuhteiden tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.
3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin ra-joituksin se sisältää oikeuden:
 - a. hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;
 - b. liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
 - c. oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;
 - d. työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa ase-tuksissa säädetyin edellytyksin.

²¹ Sopimusmaita ovat Albania, Algeria, Israel, Kroatia, Marokko, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Monte-negro, San Marino, Tunisia ja Turkki.

²² ”Työntekijöiden vapaa liikkuminen on hyväksi Euroopan taloudelle”, lehdistötiedote 18.11.2008, IP/08/1729, Euroopan komissio: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1729> ja ”Economy: Migration falls again but will pick up with recovery” lehdistötiedote 12.7.2011, OECD: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_48337411_1_1_1_1,00.html

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden keskeinen asema EU:ssa on huomioitava lainsäädäntö- ja soveltamiskäytännössä. Perustamissopimuksessa mainitaan kuitenkin lisäksi, ettei oikeus ole rajoitukseton (SEUT 20 artikla) ja tarkempia säännöksiä liikkumisoikeuden käytöstä on annettu sekundaarilainsäädännössä. Liikkumisoikeuden rajoitukset liittyvät vapaan liikkuvuuden direktiivin (2004/38/EY) mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden suojaamisen lisäksi henkilön kykyyn vastata toimeentulostaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Direktiivin mukaan yli kolmen kuukauden oleskeluoikeuden edellytyksenä on, että henkilö on joko työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai kykenee muutoin turvaamaan toimeentulonsa siten, ettei muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Vasta viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen henkilö saa pysyvän oleskeluoikeuden, jolloin edellä mainittuja edellytyksiä ei enää sovelleta. Perusajatuksena vapaan liikkuvuuden taustalla on siis se, että oikeutta hyödyntävän on itse kyettävä vastaamaan kustannuksistaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Työntekijöitä koskevien vapaan liikkuvuuden säännösten voidaan katsoa olevan henkilön kannalta kaikkein suotuisimmat (asetus 492/2011/EU). Käytännössä muista jäsenvaltioista tulevat työntekijät pyrittään kaikilta osin rinnastamaan vastaanottavan jäsenvaltion omiin työntekijöihin. Asetuksessa turvataan siirtotyöläisille oikeus ottaa vastaan työ toisen jäsenvaltion alueella ilman ulkomaalaisen työvoiman rekrytointiin muutoin kohdistuvia rajoituksia. Työehtojen sekä verotuksellisten ja sosiaalietuuksien on oltava samat kuin jäsenvaltion omilla työntekijöillä. Työntekijöiden lapsille taataan oikeus koulutukseen.

Direktiivissä 2004/38/EY säädetään työntekijän aseman säilyttämisestä työsuhteen päättymisen jälkeen (ks. myös osio 2.3.5. työntekijän käsitteestä). Kun henkilö joutuu tahtomattaan työttömäksi yli vuoden jatkuneen työsuhteen jälkeen, direktiivin mukainen työntekijän asema säilyy käytännössä niin kauan kuin henkilö on asianmukaisesti rekisteröitynyt työnhakijaksi. Ajallisia rajoitteita aseman säilymiselle ei siis lähtökohtaisesti voida asettaa. Työntekijän asemassa olevalta ei voida erikseen edellyttää turvattua toimeentuloa, eikä hänen oleskeluoikeutensa siten voida katsoa päättyvän yksinomaan sillä perusteella, että hän turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään.

Työntekijän aseman säilyttäneiden ja työnhakijoiden lisäksi kysymyksiä herättävät unionin kansalaiset, joiden rekisteröity oleskeluoikeus perustuu kykyyn turvata toimeentulo muutoin kuin palkka- tai yritystuloilla. Jäsenvaltiot eivät saa asettaa mitään euromääräistä rajaa, joka unionin kansalaisen tulojen olisi ylitettävä oleskeluoikeuden saamiseksi. Komission hallintotoimikunnassa²³ esille tuoman kannan mukaan direktiivin edellyttämä riittävän toimeentulon vaatimus voisi täyttyä tilanteessa, jossa henkilölle syntyy uudessa asuinmaassaan sosiaaliturva-asetuksen perustella oikeus asumisperusteisiin etuuksiin. Suomen lisäksi myös muut jäsenvaltiot ovat arvostelleet tätä tulkintaa voimakkaasti ja vaatineet keskustelua direktiivin ja asetuksen suhteesta.

Suomi katsoo, että unionin kansalaisen yli kolmen kuukauden oleskelu edellyttää, että henkilö on joko töissä tai hänellä on riittävät varat Suomessa asumiseen. Tämä on kirjattu myös ulkomaalaislakiin. Pariaikaa vireillä olevassa tapauksessa (C-140/12 *Brey*) saksalainen eläkeläispariskunta on Itävaltaan muuttaessaan hakenut Itävallan liitteen X mukaista vähimmäiseläkettä ilman aiempaa sidettä maahan. Pariskunnalta evättiin etuus sillä perusteella, ettei heidän maassa olonsa katsottu olevan laillista riittävän toimeentulon puutteen vuoksi. Unionin kansalaisuuteen perustuva vapaa liikkuvuus ei anna oikeutta sosiaaliseen yhdenvertaisuuteen ennen oikeutta pysyvään oleskeluun Itävallassa. Esimerkki korostaa direktiivin ja perusasetuksen suhteen ongelmallisuutta.

²³ Euroopan komission yhteydessä toimii hallintotoimikunta (*administrative commission*), jonka tehtävänä on käsitellä ja antaa päätöksiä sosiaaliturvan koordinoitiasetuksiin liittyvistä hallinnollisista ja tulkinnallisista kysymyksistä.

Alla on kuvattu yleisellä tasolla eri säädösten sovellettavuus EU-alueella liikkuviin henkilöihin riippuen heidän kansalaisuudestaan.

Taulukko 1. EU-säädösten henkilöpiirit.

Säädös tai oikeus / kansalaisuus	EU-valtio	ETA-valtio	Sveitsi	Muu
Vapaa liikkuvuus ja asetus 492/2011 (ent. 1612/68)	Kyllä	Kyllä, ETA-sopimuksen kautta	Kyllä, Sveitsin ja EU:n välisen vapaata liikkuvuutta koskevan sopimuksen kautta (voimaan 1.6.2002 lukien)	Ei
Asetus 883/2004 ja 987/2009	Kyllä	Kyllä, ETA-sopimuksen kautta	1.5.2012 lähtien	Osittain kyllä, asetuksen 1231/2010 kautta
Asetus 1231/2010	Ei koske EU-kansalaisia	Ei	Ei	Kyllä, pl. Iso-Britanniaan tai Tanskaan muuttavat (ei myöskään koske Sveitsiin tai ETA-maihin muuttavia ²⁴)
Asetus 1408/71 ja asetus 574/72	Ainoastaan kun kyse siirtymäajasta tai ajasta ennen 1.5.2010	Kyllä, 31.5.2012 saakka, jolloin asetus 883/2004 tullut sovellettavaksi myös ETA-maihin. Tämän jälkeen ainoastaan aiemmalla ajalla ja siirtymäsäännösten nojalla	Kyllä, Sveitsin ja EU:n välisen vapaata liikkuvuutta koskevan sopimuksen kautta (voimaan 1.6.2002 lukien)	Osittain kyllä, asetuksen 859/2003 kautta
Asetus 859/2003	Ei koske EU-maiden kansalaisia	Ei	Ei	Kyllä, pl. Tanskaan menijät (ei myöskään koske Sveitsiin tai ETA-maihin menijöitä ²⁵)
Maahanmuuttodirektiivit	Ei koske EU-maiden kansalaisia	Ei	Ei	Kyllä

2.3. KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT

2.3.1. Vakuuttaminen

Vakuuttamisella tarkoitetaan tässä raportissa sitä, että henkilön katsotaan täyttäneen kyseisen sosiaaliturvalainsäädännön edellytykset sen piiriin kuulumiselle ainakin yhden etuuden osalta. Vakuuttaminen eroaa esimerkiksi lainvalinnasta (tai sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä) siten, että lainvalinnalla kerrotaan, minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä tulee soveltaa, kun taas vakuuttaminen tarkoittaa sitä, että henkilön on katsottu myös täyttäneen tuon lainsäädännön edellytykset.

EU-tasolla on sallittu se, että tällaisia edellytyksiä vakuuttamiselle on olemassa, kunhan ne eivät ole syrjiviä. Esimerkiksi asetuksen 883/2004 johdannon 17a kohdassa määrätään: ”Kun henkilöön ryhdytään soveltamaan jonkin jäsenvaltion lainsäädäntöä tämän asetuksen II osaston nojalla, vakuuttamista ja etuus-oikeutta koskevat edellytykset olisi määriteltävä toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä samalla yhteisön oikeutta noudattaen.” Lisäksi asetuksen määritelmien (1 artikla) mukaan ”tarkoitetaan ’vakuutetulla’ III osaston 1 ja 3 luvuissa tarkoitettujen sosiaaliturvan alojen osalta henkilöä, joka täyttää II osaston

²⁴ Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen kautta sovelletaan näitä asetuksia myös kolmansien valtioiden kansalaisiin

²⁵ Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen kautta sovelletaan näitä asetuksia myös kolmansien valtioiden kansalaisiin

nojalla toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset oikeuden saamiseksi etuuksiin, ottaen huomioon tämän asetuksen säännökset”.

2.3.2. Lakikonflikti (conflict of laws)

Eri maissa käytetään erilaisia kriteerejä sen suhteen, kuka tulee vakuutetuksi sosiaalisia riskejä vastaan tai kuuluko hän maan sosiaaliturvajärjestelmän piiriin. Kriteerejä ovat ainakin seuraavat:

- Työskentely kyseisessä maassa (huomioon ottaen esim. palkka, työn kesto jne.)
- Asuminen tai oleskelu kyseisessä maassa (esim. vakinaisuus, kesto jne.)
- Työnantajan toiminta tai rekisteröinti kyseisessä maassa
- Tai merimiesten tapauksessa, laivan rekisteröinti kyseisen maan lipun alle

Kun henkilö liikkuu useamman maan välillä ja nämä maat käyttävät edellä mainittuja kriteerejä eri tavoin, lopputuloksena saattaa olla lakikonflikti. Henkilö voi kuulua samanaikaisesti useamman kuin yhden maan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin (*positiivinen lakikonflikti*), jos hän esimerkiksi asuu maassa, jossa sosiaaliturva perustuu asumiseen ja tämän lisäksi työskentelee toisessa maassa, jossa sosiaalivakuutus on järjestetty työskentelyyn perustuen. Tällaisessa tapauksessa henkilö joutuu myös maksamaan vakuutusmaksuja kumpaankin maahan. Toisaalta henkilö voi pudota järjestelmien ulkopuolelle (*negatiivinen lakikonflikti*), jos tilanne on edeltävän esimerkin sijaan päinvastainen, eli henkilö asuu maassa, jossa vakuutus perustuu työskentelyyn ja työskentelee maassa, jossa on asumisperusteinen sosiaaliturva. Tällaisia lakikonflikteja voidaan välttää ylikansallisella koordinaatiosääntelyllä niin kuin juuri EU:ssa on päädytty tekemään. Lakikonfliktien lisäksi myös kansalliset etuuksien ehtoihin tai maksuun liittyvät säännöt (*rules of substance*) voivat johtaa konfliktiin esimerkiksi silloin, kun henkilö saa kahdesta maasta etuutta. Näihin tilanteisiin on pyritty puuttumaan EU:n sosiaaliturvakoordinaatiolla.

2.3.3. Koordinointi vs. harmonisointi

Sosiaaliturvajärjestelmien EU-koordinointi ei tarkoita, että kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien tilalle kehitettäisiin yksi eurooppalainen järjestelmä. Sen sijaan sosiaaliturvan säännösten ylikansallisen koordinoinnin tavoitteena on erityisesti:

- Lakikonfliktien estäminen
- Kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltäminen
- Etuuksien maksamisen alueellisten vaatimusten poistaminen
- Vakuutus/työllisyyskausien täyttymisen mahdollistaminen useammassa kuin yhdessä jäsenmaassa

Euroopan maiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat hyvinkin erilaisia, minkä vuoksi EU:ssa on laadittu säännöksiä niiden yhteensovittamiseksi. Harmonisointi ja koordinointi on syytä pitää käsitteinä erillään. Koordinoinnilla ei ole tarkoitus puuttua kansallisen lainsäädännön sisältöön tai yhdenmukaistaa maiden järjestelmiä, vaan sovittaa yhteen eri maiden järjestelmät niin, etteivät siirtolaiset menetä sosiaaliturvaansa. Maat saavat siis edelleen esimerkiksi valita, mitä järjestelmiä sosiaaliturvaan sisältyy, työttömyysturvakauden pituuden, sosiaalivakuutusmaksujen suuruuden, eläkeikänsä ja sen, miten perheenjäsen määritellään. Henkilö voi siis saada uudessa työskentelymaassaan heikompi tasoisia etuuksia kuin mitä olisi saanut esim. kotimaassaan; tähän ei koordinoinnilla voida puuttua.

2.3.4. Suora ja välillinen syrjintä

Yksi koordinoinnin perusajatus on siirtotyöläisten ja maan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu. Suora syrjintä kansalaisuuden pohjalta on kiellettyä, eli esimerkiksi mahdollisuus rajata sosiaalietuudet vain suomalaisille on poissuljettu. Tälle syrjinnän kieltävälle periaatteelle löytyy oikeusperusta Sopimuksesta EU:n toiminnalle (SEUT 18 artikla):

Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista.

Välittömän syrjinnän lisäksi välillinen syrjintä on kielletty. Välillisenä syrjintänä pidetään sellaista sääntöä, joka oman maan kansalaisten on selvästi helpompi täyttää kuin maahanmuuttajan. Sosiaaliturvan koordinointiasetuksen 883/2004 alussa säädetään itsessäänkin syrjimättömyyden periaatteesta:

- Artikla 4: Henkilöillä, joihin tätä asetusta sovelletaan, on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä.
- Artikla 5: Etuuksien, tulojen, toiseikkojen tai tapahtumien rinnastaminen.
- Artikla 6: Kausien yhteenlaskeminen.
- Artikla 7: Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta.

Artiklaa 45 (SEUT) käsitellään yksityiskohtaisemmin siihen perustuvassa asetuksessa 492/2011, joka täydentää perusasetuksen yllä mainittuja säännöksiä syrjinnästä. Asetus koskee vain työntekijöitä, joten sen henkilöpiiri on kuitenkin suppeampi kuin perusasetuksen. Toisaalta itse työntekijän käsite on laajempi kuin perusasetuksessa (ks. alla kohta 2.3.4.). Asetuksen 492/2011 7 artiklan 1-2 kohdassa määrätään:

1. *Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.*
2. *Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.*

Artiklassa mainitut ”sosiaaliset edut” eivät ole yksiselitteisesti määritelty, mutta tuomioistuimen *Cristini*-tapauksen (C-32/75) tuomiossa niiden nähtiin kattavan etuudet, joista maan kansalaisuuden omaavat työntekijät hyötyvät työntekijän statuksensa kautta tai heidän maassa asumisensa johdosta.²⁶ Tuomioistuim on pysynyt tässä tulkinnassa myös myöhemmissä tuomioissaan.

Välillistä syrjintää koskevia oikeustapauksia on toistaiseksi lähinnä koskien työntekijöitä ja työlainsäädäntöä. Välillisen syrjinnän käsite on kuitenkin viime aikoina ajankohtaistunut myös suhteessa asuminen vaatimuksiin, erityisesti sen osalta voidaanko vaatia tiettyjen vähimmäisasumisaikojen täyttymistä ennen kuin oikeus sosiaaliturvaetuuteen avautuu. Tällaisia oikeustapauksia ovat mm. liitteessä 2 kuvailut Iso-Britannian asumisedellytykseen liittyvät *Swaddling* (C-90/97), *De Cuyper* (C-406-04) sekä *Stewart* (C-503-09).

2.3.5. Työntekijän käsite

Sovellettaessa EU:n sosiaaliturva-asetuksia palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen käsitteet määräytyvät asetuksen 883/2004 artiklan 1 perusteella. Sen mukaan ”palkkatyöllä” tarkoitetaan toimintaa tai vastaavaa tilannetta, jota pidetään palkkatyönä sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä, jossa tätä toimintaa harjoitetaan tai vastaava tilanne vallitsee. Vastaavasti ”itsenäisen ammatinharjoittamisen” käsite on sidottu sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöön, jossa toimintaa harjoitetaan. Nämä käsitteet ovat siis riippuvaisia siitä, mitä kunkin jäsenvaltion kansallisessa sosiaaliturvalainsäädännössä pidetään palkkatyönä tai ammatinharjoittamisena. Suomen eri sosiaaliturva-aloilla henkilö tulee työntekijänä vakuutetuksi täyttäessään ko. lainsäädännön mukaiset edellytykset. Esimerkiksi työeläkevakuutuslainsäädännön ja tapaturmavakuutuslainsäädännön perusteella henkilö tulee vakuutetuksi varsin vähäisenkin työskenteilyn perusteella. Työeläkevakuutuksen osalta työntekijänä vakuuttamiselle on säädetty tietyt ikärajat, kun taas tapaturmavakuututetuksi henkilö tulee sillä perusteella, että hän tekee työtä työsuhteessa.

Työntekijän aseman kerran saaneille unionin kansalaisille turvataan edellä kuvatusti laaja oleskeluoikeus työntekevaltiossaan. Unionin oikeusjärjestyksessä on vapaan liikkuvuuden soveltamisalan osalta

²⁶ *Cristini*-tapauksessa kyseessä olivat alennetut rautatieliikenteen hinnat suurille perheille. Ks. liite 2.

omaksuttu erittäin kattava työntekijän määritelmä. Työnhakijaksi maahan tulleella on käytännössä oikeus maassa oleskeluun koko työnhaun keston ajan, jos hänellä on todellinen mahdollisuus työllistyä. Näin ollen sellaisenkin henkilön, joka ei ole vielä tehnyt työtä vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai muutoin rekisteröinyt oleskeluoikeuttaan, on mahdollista työnhaun turvin jatkaa oleskeluaan yli säännönmukaisen kolmen kuukauden. Työntekijän ja -hakijan oikeuksien käyttäjiksi tulee 27 jäsenvaltion unionissa sellaisiakin henkilöitä, joiden kotimaan elintaso on merkittävästi alhaisempi kuin Suomessa.

Asetuksessa 492/2011 (entinen 1612/68) kyse on laajasta työntekijän käsitteestä, jonka peruskriteerinä on se, että työtä tehdään toisen hyväksi ja tämän johdon ja valvonnan alaisena vastiketta vastaan. Kyse voi olla tällöin hyvinkin pienestä määrästä työtä, jonka perusteella saadaan oikeus laajaan joukkoon sosiaalisia ja verotuksellisia oikeuksia. On kuitenkin syytä huomata, että tämä asetus tuo oikeuksia vain siltä osin kuin on kyse EU-maan kansalaisesta, joka tosiasiallisesti tekee työtä kyseisen maan alueella. Koska tämän asetuksen on tarkoitus turvata työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, ei se koske kolmansien valtioiden kansalaisia. Työntekijän käsitettä on tulkittu ainakin oikeustapauksissa *Ninni-Orasche* (C-413/01) ja *Martínez Sala* (C-85/96), jotka on esitelty tämän raportin liitteessä 2.

Sosiaaliturvan koordinoitiasetukset ovat asetukseen 492/2011 nähden erityissäännöksiä, joten ne syrjäyttävät tuon asetuksen siltä osin kuin ne sääntelevät samaa asiaa. Asetus 1408/71 sisälsi työntekijän määritelmän, joka oli myös mahdollista määritellä erillisessä liitteessä (numero I), jollei työntekijää ollut määritelty kansallisessa lainsäädännössä. Suomen osalta liitteessä oli mainittu työeläkelainsäädännön edellytykset, mikäli työntekijää ei olisi määritelty jossain laissa. Vuoden 2004 lopussa määriteltiin työntekijä erikseen mm. soveltamisalalaissa ja sairausvakuutuslaissa, joten kyseistä liitettä ei enää näiden lakien osalta käytetty. Sitä käytettiin sen sijaan edelleen mm. julkisen terveydenhuollon osalta, sillä sieltä puuttui tällainen työntekijän määritelmä. On kuitenkin hyvä huomata, että kuten edellä mainittiin, uudessa asetuksessa 883/2004 ei enää määritellä erikseen työntekijää, vaan tämä määräytyy palkkatyön teon kautta. Tämä tapa määritellä työnteko johtaa siihen, että työntekijän käsite lähentyy asetuksessa 492/2011 tarkoitettua työntekijän käsitettä. (Ks. lisää työntekijän määritelmästä luvusta 3, mm. 3.2.1.)

2.3.6. Asuminen

Yksi perusongelma sosiaaliturvan koordinoinnissa on se, ettei asumiselle ole yhtenäistä määritelmää. Tätä määrittelyn ongelmaa käsitellään raportin 3. luvussa Suomen sosiaaliturvalainsäädännön kannalta. Viime aikoina, kun koordinaatiota on laajennettu koskemaan ei-aktiiveja henkilöitä, on kysymys asumisen määrittelystä noussut yhä enemmän esille kaikissa jäsenmaissa. Suomessa ja muissa asumisperusteisissa järjestelmissä on luonnollisesti jo pidempään painiskeltu asumisen käsitteen kanssa: rajanveto tilapäisen oleskelun, pitkäaikaisen oleskelun ja vakinaisen asumisen välillä on vaikeaa.

Asetuksen 883/2004 artiklassa 1(j) ”asumispaikka” määritellään seuraavasti: ”Asuinpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu”. Täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 artiklassa 11 on tosin lueteltu lisäкитеerejä, jos maiden välille muodostuu erimielisyys siitä, missä maassa henkilö vakinaisesti asuu. Maiden tulee artiklan mukaan vahvistaa yhteisellä sopimuksella ”henkilön etujen tavanomainen keskus tekemällä kokonaisarvio kaikista asiaankuuluviin tosiseikkoihin” liittyvistä asioista, ottaen huomioon muun muassa:

- a. oleskelun kesto ja jatkuvuus
- b. henkilön tilanne, ml.
 - harjoitetun toiminnan luonne ja paikka, jossa toimintaa tavallisesti harjoitetaan,
 - perheasema ja perhesiteet,
 - muun kuin ansiotoiminnan harjoittaminen,
 - opiskelijoiden tulonlähde,
 - asumistilanne,
 - jäsenvaltio, jossa henkilön verotustarkoituksessa katsotaan asuvan

Jäsenvaltioiden asumiskäsitteet ovat erilaisia. Monissa jäsenvaltioissa (mm. Itävallassa ja Latviassa) käytetään asumisen tutkimiseen asetuksessa 987/2009 mainittuja kriteerejä, toisissa (mm. Tanskassa, Iso-Britanniassa ja Espanjassa) tukeudutaan direktiivin 2004/38/EC vaatimuksen ”laillinen oleskelu” täytty-

miseen ja joissakin jäsenmaissa asumisen todisteeksi kelpaa rekisteröinti (mm. Italia, Belgia, Unkari). Esimerkiksi Ruotsissa vakinaisen asumisen kriteeri liittyy oleskelun pituuteen: yli vuoden maassa oleskelleet katsotaan vakituisesti Ruotsissa asuviksi, elleivät poikkeukselliset syyt anna muuhun aiheetta, vastaavasti maastamuuttoon pätee sama aikaraja. Maiden välillä esiintyy eroja siinä, miten asuminen määritellään ja miten sen toteutumista tutkitaan. Seuraavaan taulukkoon on koottu hallintotoimikunnan²⁷ kyse- lyn vastaukset vakinaisen asumisen tutkimisesta jäsenmaissa (ns. *habitual residence test* -keskustelu).

Taulukko 2. Vakainainen asuminen.

Erot kansallisen lainsäädännön ja perusasetuksen käsitteiden välillä	Pääasialliset vaikeudet vakinaisen asumisen tutkimisessa	Tavallisimmat esitetyt kehitysideat	Suosituksat jatko-toimiksi
1. Viittaus direktiiviin 2004/38/EC: asumisen edellytyksenä on ”laillinen oleskelu”	1. Monimutkaiset liikumisen muodot, esim. eläkeläiset, jotka asuvat osan vuodesta toisessa maassa tai opiskelijat	1. Oleskelun vähimmäispituuden määrittäminen voisi taata henkilön tiiviin suhteen asumisvaltioon	1. Hallintotoimikunta kehittää yhteisiä työkaluja tulkintatilanteisiin
2. Rekisteröinti osana asumisen määritelmää	2. Ei-aktiivien henkilöiden laskeminen vakinaisesti asuviksi vain siksi, että heillä on aikomus jäädä pysyvästi maahan, johtaa pelkoon sosiaaliturismista	2. Lähtömaan väliaikainen vastuu voisi estää henkilöiden hetkellisen väliinpuotoamisen muutotilanteissa	2. Hallintotoimikunnan päätös asiasta
3. Oleskelun pituus määrittelee asumisen vakinaisuuden	3. Kriteerit subjektiivisia ja vaikeita soveltaa, etenkin ”henkilön aikomus” tuottaa tulkin- taongelmia	3. Eri kriteerit työntekijöille ja kansalaisille	3. Lainsäädännöllinen muutos, joka helpottaisi asumisen tulkintaa
4. Lisäksi eri etuuksien saamiseksi voidaan käyttää erilaisia asumisen määritelmiä maan sisälläkin		4. Asetuksen 987/2009 artiklan 11 kriteerien käyttäminen eksplisiittisesti, ei vain kiistatapa- uksissa	4. Tiivistynyt yhteistyö maiden välillä, esim. hallintotoimikunnan ad hoc -työryhmän muodossa

2.4. KESKUSTELU SOSIAALITURVAN KOORDINOINNISTA MUISSA EU-MAISSA

Merkittävä osa suomalaista sosiaaliturvaa on asumisperusteista; oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa asuvalla tai Suomessa asuvaksi katsottavalla henkilöllä. Useimmissa muissa jäsenmaissa sosiaaliturvan perinteisenä lähteenä on työ ja sen perusteella syntyvä sosiaalivakuutus-oikeus. Sosiaaliturvan rakenne pohjautuu usein myös perhekesitteeseen: ei-työssä käyvän puolison ja alaikäisten lasten sosiaalivakuutus perustuu perheen elättäjän vakuutukseen.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusominaisuudet, joihin muita maita voi verrata, voidaan kiteyttää seuraaviin kohtiin (MAASTO-raportti 2011, 11):

²⁷ Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems: AC 071/12 Summary of the replies to the questionnaire on the habitual residence test. 8.3.2012.

- Perus- ja vähimmäisturva on pitkälle turvattu verorahoitteisesti
- Ansiosidonnainen turva pohjautuu maksurahoitteiseen sosiaalivakuutukseen
- Järjestelmä kattaa useita asumiseen perustuvia oikeuksia
- Palveluilla on keskeinen osa ihmisten elintason turvaamisessa
- Kuntien osuus järjestelmän ylläpidossa ja rahoituksessa suuri (kotikuntalaisuuden suuri merkitys)

Suomen julkinen sairaanhoitojärjestelmä eroaa useimmista muista maista etenkin siinä, että Suomessa on erilliset sairausvakuutus- ja terveyspalvelujärjestelmät, mikä osaltaan monimutkaistaa lain soveltamista kansainvälisissä tilanteissa. Muissa maissa ei yleensä ole tällä tavoin kahta rinnakkaista lakisääteistä järjestelmää. Myös eläketurvan rakenne Suomessa on erikoislaatuinen, sillä ensimmäisen pilarin jako työeläkkeeseen ja kansaneläkkeeseen löytyy ainoastaan Pohjoismaista, kun muissa maissa on tavallisesti näistä vain ensimmäistä vastaava järjestelmä ja mahdollisesti tuloharkintainen vähimmäiseläke. Suomen työttömyysturvajärjestelmään kuuluva työmarkkinatuki on kolmas erityinen piirre Suomen sosiaaliturvasa ja sen ongelmallisuus tulee korostuneesti esille EU-sääntelyn suhteen. Muissa maissa henkilöillä on oikeus työttömyysetuuksiin vain työstä työttömäksi jääneillä, kun taas Suomessa työmarkkinatukea saavat myös sellaiset henkilöt, jotka eivät ole ikinä työskennelleet. Vaikka työmarkkinatuki täyttää lakisääteisen ja pakollisen turvan vaatimuksen, sitä ei pidetä sosiaaliturvana EU:n koordinaatiolainsäädännössä, vaan maksuihin perustumattomana erityisetuutena. Tästä johtuen työmarkkinatukea ei makseta ulkomaille.

Ruotsi

Ruotsissa vuoden 2001 alussa toteutetussa sosiaaliturvalainsäädännön muutoksessa (Socialförsäkringslag eli SofL) sosiaaliturva jaettiin asumisperusteiseen ja työskentelyperusteiseen sosiaaliturvaan. Asumisperusteinen sosiaaliturva kattaa etuudet, jotka maksetaan minimi- tai perustasoisina (esim. minimivanhempainpäiväraha) tai jotka ovat avustuksia tai lisiä (esim. lapsilisä). Työskentelyperusteiseen vakuutukseen kuuluvat ne etuudet, jotka kattavat ”puhtaita” tulomenetyksiä ja joita siis maksetaan sillä perusteella, että työntekijä menettää ansiotulonsa kyseisen vakuutustapahtuman vuoksi (esim. sairauspäiväraha sekä minimitason ylittävä vanhempainpäiväraha). Ruotsiin tulevaa henkilöä pidetään pääsääntöisesti Ruotsissa asuvana, jos hänen oleskelunsa voidaan olettaa kestävänsä yli vuoden. SofL luotiin ennen kaikkea kansainvälisiä tilanteita varten, joita oli tullut esiin Ruotsin liittyttyä ETA:an ja EU:hun.

Vuoden 2011 alusta lukien tämä laki ja noin 30 muuta lakia koottiin yhteen ”sosiaaliturvakaareen” (Socialförsäkringsbalk eli SFB), jossa on pidetty ennallaan lakien perusratkaisut, mutta yhdistetty ne vain yhteen ymmärrettävämpään kokonaisuuteen. Ruotsi ei ole kuitenkaan yksityiskohtaisesti viitannut EU:n sosiaaliturva-asetuksen säännöksiin omassa lainsäädännössään, vaan on tyytynyt yleisluontoiseen viittaukseen siihen, että lain säännöksiä sovelletaan, jollei yhteisöläainsäädännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu. Lisäksi Socialförsäkringsbalk 4 kap. 5 §:n mukaan henkilö, joka kuuluu EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaan toisen maan lainsäädännön piiriin, ei ole vakuutettu niiden sosiaaliturvakaaren mukaisten etuuksien osalta, jotka vastaavat asetuksessa tarkoitettuja etuuksia. Tämä koskee sekä asumisperusteisia että työskentelyperusteisia etuuksia.

Ruotsin sosiaaliturvakaaressa ei säännellä maksuista, vaan Ruotsissa on sitä varten oma lakinsa. Myöskään sairaanhoidosta ei säännellä sosiaaliturvakaaressa, vaan siitä ja siihen liittyvistä maksuista on omat lakinsa.

Ruotsissa asuminen tutkitaan vasta etuushakemuksen yhteydessä. Lisäksi Ruotsi soveltaa ns. kolmen kuukauden jälkisuojaja-aikaa vakuuttamisen päättymisen jälkeen, jolloin etuuksia voidaan vielä maksaa perustuen henkilön aikaisempaan työskentelyyn.

Tanska

Tanskan työministeriön vuoden 2011 raportissa on pohdittu²⁸, miten voitaisiin rajata oikeutta tanskalaisiin etuuksiin niin, että se olisi silti yhteensopivaa EU-säädösten ja kansainvälisten sopimusten kanssa.²⁹ Rajoitukset perustuisivat seuraaviin:

- Asuminen tai oleskelu
- Työllisyys
- Vakuuttaminen tai maksut

Edellä mainittujen täyttyminen vaikuttaisi:

- Oikeuteen etuuksien saantiin
- Etuuksien suuruuteen
- Etuuksien kestoon
- Etuuden maksuun yli kansallisten rajojen

Tanskalaisten raportissa korostetaan ongelman lähtökohtaa eli etuuksien riippumattomuutta maksuista. Tämä lähtökohta on toiminut ”suljetussa systeemissä”, joka perustuu solidaarisuuteen ja oletukseen, että ihminen maksaa osansa järjestelmälle takaisin jossain vaiheessa elämänkaartaan. Tämä ei kuitenkaan toimi, jos maasta toiseen muutetaan niin, ettei synny *aitoa sidosta* esimerkiksi Tanskaan. Tätä yhteyttä tiettyyn maahan (eli tässä tapauksessa Tanskaan) korostetaan useampaan otteeseen raportissa.

Huolena Tanskassa on raportin mukaan *sosiaaliturismi* eli se, että tällainen universaali ja antelias järjestelmä voi houkutella maahanmuuttajia väärin perustein, mikä taas ei ole taloudellisesti kestävää pitkällä tähtäimellä. Tanska kutsuu itseään raportissa ”hyvinvointimagneetiksi”, jonka yksi kriteeri on maahanmuuttajan välitön pääsy sosiaalietuuksien piiriin. Tanskalainen joustoturvamalli takaa anteliaat, maasta vietävät ja pitkäkestoiset etuudet lyhyenkin työajan jälkeen (esim. sairas- ja vanhempainpäiväraha). Niiden tarvetta ulkomailla on mahdoton kontrolloida. Näistä lähtökohdista oikeutusta hakien raportissa vaaditaan rajoituksia siihen, kuka saa oikeuden etuuksiin.

Ansaintaperiaate ei ole kuitenkaan täysin tuntematon Tanskassakaan, esimerkiksi eläkkeen suuruus on kiinnitetty maassa vietettyyn aikaan. Mutta palvelut aukeavat usein suoraan maassa laillisesti oleskeleville, (esim. lastenhoito ja koulutus). Yhtälailla tanskalaiset voivat käydä koulunsa Tanskassa, työskennellä ulkomailla ja palata vuosien jälkeen kotimaahansa nauttimaan terveystalouksista, eli osallistumatta rahallisesti milloinkaan järjestelmään veronmaksajina. Tanskan perustuslaissa taataan kaikille apu silloin, kun he eivät voi itse elättää itseään. Peruskysymyksenä raportissa onkin, mikä on juridinen pelivara sille, että etuuksille asetettaisiin rajoituksia niin, että oikeus apuun pitäisi jotenkin ”ansaita”.

Ansaintaperiaate perustellaan sillä, että se takaa edunsaajan siteen tanskalaiseen yhteiskuntaan, mikä vahvistaa hyvinvointijärjestelmän perustuksia maahanmuuton edessä ja luo tiiviimmän yhteyden etuuksien ja maksujen (kuinka kauan edunsaaja on rahallisesti osallistunut järjestelmään) välille. Periaate tarkoittaisi, että maahanmuuttaja saa vähitellen oikeuden täysiin etuuksiin sen mukaan, kun hänen suhde maahan tulee tiiviimmäksi. Tässä tulisi kyseeseen siis ns. *pro rata* -periaate ja karenssiaikäsäännökset. Tällainen järjestelmä ohjaisi etuuksien saantia objektiivisin perustein ja koskettaisi myös tanskalaisia, eli välttäisi näin ollen kansalaisuuden perustuvan syrjinnän.

Periaatteen käyttöön voi tosin liittyä negatiivisia, ennalta arvaamattomiakin, vaikutuksia. Ansaintaperiaatteen käyttö voi esimerkiksi jossain tilanteissa vaikuttaa mahdollisuuksiin rekrytoida ulkomaalaista työvoimaa³⁰, mikä etenkin tulevaisuudessa voi olla hyvinkin tärkeä kilpailuvaltti maalle. Legrainin tutki-

²⁸ Rapport om Optjeningsprincipper i forhold til danske velfærdsydelser. Marts 2011.

²⁹ Tässä on tosin hyvä muistaa se merkittävä seikka, ettei Tanska sovelle maahanmuuttajadirektiivejä tai laajennusta koskien 3. maiden kansalaisia.

³⁰ Esim. sairaspäiväraha tavallisesti maksetaan korvauksena työnantajalle, joka puolestaan maksaa työntekijälle palkkaa sairausajalta. Mikäli vaaditaan tietty oleskeluaika Tanskassa ennen sairaspäivärahan maksua, työnantajan kustan-

mus Ruotsista (2008) torjuu huolen hyvinvointijärjestelmän romahduksesta maahanmuuton paineen alla, sitä vastoin se näkee maahanmuuton mahdollisuutena ennemminkin kuin puhtaana uhkana. Tanskalaisten raportissakin todetaan, että vuonna 2020 maat jo kilpailevat maahanmuuttajista demografisten paineiden alla; etenkin naapurivaltio Saksa tulee houkuttelemaan entistä enemmän maahanmuuttajia ja näin ollen vähentää potentiaalisten maahanmuuttajien määrää Tanskassa.

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa on ollut vuodesta 1994 lähtien käytössä ns. *habitual residence test (HRT)*, eli vakinaisen asumisen testi, jonka avulla pyritään välttämään sosiaaliturvaetuksien maksu sellaisille henkilöille, joiden ei katsota asuvan vakinaisesti maassa tai jotka ovat vastikään muuttaneet maahan (ks. mm. C-138/02 *Collins*, liite 2). Testi on muuttunut vuosien varrella oikeuskäytännön ja tarkennusten kautta, mutta hallitukset ovat pitäneet kiinni testin tärkeydestä sosiaaliturismin ja etuuksien väärinkäytösten estämisessä. Testin tarkoituksena on varmistaa etuuksien saajan riittävän kiinteä side Iso-Britanniaan.³¹

Kun henkilö muuttaa ulkomailta Iso-Britanniaan aikomuksenaan asettua maahan asumaan, häntä ei saman tien katsota vakinaiseksi asukkaaksi, vaan hänen on täytettävä kaksi vaatimusta sen lisäksi, että hänellä on oikeus oleskeluun maassa ('right to reside'):

- Asumisen pitää olla riittävän pitkäaikaista ('appreciable period of time') ja
- henkilöllä tulee olla aikomus asettua Iso-Britanniaan

Kuitenkaan ensimmäisen vaatimuksen suhteen ei ole määritetty, kuinka pitkä aika maassa lasketaan riittävän pitkäkestoiseksi asumiseksi. Se vaihtelee tapauksittain ja riippuu oleskelun kestosta, yhtäjaksoisuudesta ja luonteesta. Oikeuskäytäntö etuuksien suhteen viittaa siihen, että vaadittava kesto on yhden ja kolmen kuukauden välillä. Iso-Britannian työministeriö (Department for Work and Pensions) katsoo, että seuraavat asiat voivat vaikuttaa tapauskohtaisessa arvioinnissa:

- Oleskelun kesto ja yhtäjaksoisuus
- Iso-Britanniaan saapumisen syyt
- Aiemmat siteet Iso-Britanniaan
- Tulevat aiomukset
- Työmahdollisuudet
- Intressien keskus

HRT ei koske EU/ETA-maista saapuneita työntekijöitä tai yrittäjiä eikä heidän perheenjäseniään. Vakituiseen asukkaan statuksen voi menettää yhdenkin päivän sisällä, jos henkilöllä on aikomus muuttaa pitkäkestoisesti toiseen maahan.

nukset kasvavat uuden maahanmuuttajan osalta. Näin ollen ansaintaperiaate voi lisätä työnantajakuluja ulkomaalaisien osalta ja siten vaikuttaa rekrytointipäätöksiin.

³¹ Steven Kennedy (2011) "The Habitual Residence Test", House of Commons Library.

<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN00416>

3. ERITYISET ONGELMATILANTEET JA MUUTOSTARPEET

3.1. LÄHTÖKOHDAT

Tässä luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin niitä kysymyksiä, joita on noussut esille nykysäännöksiä sovellettaessa. Hankaliksi ovat osoittautuneet riittävän työskentelyn määrittely, vakinaisen asumisen käsite ja sen arvioiminen, miten nämä sovitetaan yhteen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Kuten jo edellä on todettu, nämä kysymykset ovat olleet ajankohtaisia siitä lähtien, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Siten esille ovat nousseet säännösten sopeuttaminen ja toimenpiteet, joilla mahdollisia negatiivisia vaikutuksia on torjuttu. Tätä panostusta on välttämätöntä jatkaa ja vahvistaa.

On tärkeää huomata, että suurin osa maahanmuutto- ja maastamuuttotapauksiin liittyvistä lainsäädännön soveltamistilanteista on ongelmattomia. Pääosa työskentelemään muuttavista henkilöistä täyttää kansallisen vakinaisen asumisen kriteerit ja saavat myös kotikunnan. Soveltamisen kannalta ongelmallisissa tilanteissa on kyse henkilöstä, joka ei täytä asumisen vakinaisuuteen liittyviä kansallisen lainsäädännön vaatimuksia ja/tai jolla ei ole kotikuntaa Suomessa. Tällöin kansallinen lainsäädäntö ja sen pohjalte rakentunut organisaatio tunnistaa henkilön heikosti, eikä hän asetu luontevasti myöskään järjestelmien rahoitusrakenteisiin. Verorahoitteiset tai veronalaisiin tuloihin perustuvat maksurakenteet eivät nykyisellään ole näiden henkilöiden osalta täysin toimivia. Varsinkin kunnalliseen verorahoitukseen pohjautuvat etuudet, kuten julkinen terveydenhoito, ovat tässä mielessä ongelmallisia.

Vaikka nämä ongelmakohdat eivät sinällään ole uusia, niiden yleisyys on kasvanut, lyhytaikaisen liikkuvuuden lisääntymisen myötä ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten koskiessa yhä laajenevaa joukkoa.

Alla kuvataan tarkemmin eri ongelmakohtia ja arvioidaan mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. Lisäksi on pyritty luokittelemaan muutosehdotukset pikaisesti toteutettaviin (ns. minimimuutokset), tarpeellisiin mutta mahdollisesti lisää selvitystä vaativiin (ns. jatkotoimenpiteet) sekä ehdotuksiin, jotka liittyvät laajempaan sopeuttamiseen ja edellyttävät lisää laaja-alaista keskustelua.

3.2. ONGELMAKOHTIEN ESITTELY JA ARVIOINTI

3.2.1. Neljän kuukauden työskentelyedellytys ja asumisperusteisten etuuksien avautuminen

Asetuksen 883/2004 lainvalintamääräysten mukaan henkilö, joka on palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana jossakin jäsenvaltiossa, on kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön alainen (artikla 11.3.a). Palkkatyönä ja itsenäisenä ammatinharjoittamisena pidetään puolestaan asetuksen 1 artiklan määritelmien mukaan toimintaa, joka katsotaan tällaiseksi kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön mukaan EU-lainsäädäntöä noudattaen (ks. tarkemmin luku 2.3.5.). Suomen osalta työntekijän ja työnteon kriteereitä löytyy useasta laista, kuten työeläkelainsäädännöstä sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetusta laista (soveltamisalakia). Näiden lakien perusteella ratkaistaan se, voidaanko henkilöä pitää Suomessa vakuutettuna yhden tai useamman sosiaaliturva-alan osalta.

Nykyisessä soveltamisalalaissa toisesta EU/ETA-maasta tai Sveitsistä tulevalta työntekijältä edellytetään vähintään 4 kuukauden työssäoloehdon³² täyttävää työskentelyä asetuksen 883/2004 kattaman asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumiseksi, jos häntä ei katsottaisi muuten maassa vakinaisesti asuvaksi. Tämä aikaraja tuotiin lainsäädäntöön edellisen SOLMU-työryhmän ehdotuksesta, ja se tuli voimaan elokuussa 2004. Tällä ehdolla pyrittiin rajoittamaan sitä, että kohtuuttoman lyhyellä työskentelyllä henkilö voisi päästä koko asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin (ks. myös luku 2.1.1.). Tarve täl-

³² Työskentely kattaa pääsääntöisesti 18 tuntia viikossa ja palkka vastaa vähintään alan työehtosopimuksen mukaisesti maksettavaksi tulevaa palkkaa. Jos kyseisellä alalla ei ole työehtosopimusta, on työstä maksettavan palkan oltava vähintään 1 103 euroa kuukaudessa (vuonna 2012), kun kyseessä on kokoaikatyö.

laisen kriteerin luomiselle syntyi etenkin sen johdosta, että aiemmin edellytyksenä käytetty yhden kuukauden työskentely työeläkevakuuttamisen ehtona poistettiin. Käytännössä hyvinkin pieni määrä työskentelyä riittää työeläkevakuutetuksi tulemiselle. Sairausvakuutuslaissa on samansisältöinen määräys, joka koskee sekä EU-maista tulevia henkilöitä että kolmansista maista suoraan tulevia työntekijöitä.

Tämä aikaraja ei ole odotusaika, vaan henkilö kuuluu sosiaaliturvan piiriin työskentelyn alusta lukien, jos hänen työskentelynsä täyttää työssäoloehdon kriteerit ja työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään neljä kuukautta. Kun nämä vaatimukset täyttyvät, henkilö on myös asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä, vaikka itse asumista koskeva vaatimus ei täytykään. Aikarajan tavoitteena on rajata työskentelyn perusteella Suomen sosiaaliturvaan kuuluvat niihin, joiden osalta työskentely on muuta kuin aivan vähäistä ja lyhytkestoista.

Neljän kuukauden aikaraja työsopimuksen kestolle ja vaatimus työssäoloehdon täyttävästä työskentelystä on kuitenkin käytännössä muodostanut ongelmia sekä maiden välillä liikkuvien henkilöiden että etuuksien toimeenpanijoiden näkökulmasta ja johtanut eräissä yksittäistapauksissa kohtuuttomiin lopputuloksiin.

Vaatimus työskentelyehdon täyttymiselle on käytännössä aiheuttanut paljon työtä, kun on jouduttu tarkkailemaan sekä työtuntien täyttymistä että palkan suuruutta. Tiukat rajat tehdyn työn keston ja palkan suhteen ovat lisäksi luoneet kohtuuttomia tilanteita, joissa henkilö voi tehdä perättäisissä pätkissä neljän kuukauden edellytyksen alittavaa työtä, jolloin häntä ei voida katsoa Suomeen vakinaisesti muuttaneeksi henkilöksi. Vastaavasti työskentely voi jatkua selvästi yli neljä kuukautta, mutta työskentelyn määrän vähimmäisedellytys ei täyty riittävästi.

Esimerkki 1: Toisesta EU-maasta saapuu henkilö, joka tekee lähes vuoden ajan säännöllisesti työtä, mutta jonka osalta tehty työ ei missään vaiheessa täytä työssäoloehdossa edellytettyä työtuntimäärää ja/tai saatua palkkaa neljän yhtäjaksoisen kuukauden ajalta. Tällöin häntä ei voida työskentelyn perusteella vakuuttaa soveltamisalain mukaan, sillä hän ei täytä näitä työskentelyn edellytyksiä. Hän ei myöskään täytä sairausvakuutuslain sisältämiä työskentelyn edellytyksiä.

Henkilö siis vakuutetaan työeläkkeen, työttömyyden ja tapaturman osalta. Lisäksi hän saa oikeuden julkiseen sairaanhoitoon, kun työskentely täyttää työeläkevakuuttamisen edellytykset. Sen sijaan häntä ei vakuuteta sairausvakuutuslain mukaan eikä hänelle synny oikeutta esimerkiksi lapsilisään.

Ongelma syntyy tässä siitä, että asetuksen 883/2004 lainvalintasäännöt määräävät työskentelyn perusteella Suomen maaksi, joka vastaa henkilön sosiaaliturvasta. Kansallinen lainsäädäntö kuitenkin määrittelee, mitä sosiaali- ja vakuutusturvaa maa tarjoaa ja millä ehdoin.

Esimerkki 2: Ruotsista Suomeen lyhytaikaiseen työhön tuleva henkilö ei voi enää kuulua Ruotsin sosiaaliturvaan, koska lainvalinta osoittaa Suomeen, mutta ei toisaalta voi kuulua Suomen sosiaaliturvaan (siltä osin kuin on kyse soveltamisalain ja sairausvakuutuslain tarkoittamasta sosiaaliturvasta), silloin kun hän ei täytä Suomen lainsäädännön neljän kuukauden edellytystä.

Neljän kuukauden sääntö onkin toistuvasti nostettu esiin ns. rajaasteenä Pohjoismaiden välillä ja se on pohjoismaisen rajaestetyöryhmän loppuraportissa mainittu eräänä Suomen lainsäädännön muuttamisella ratkaistavissa olevana rajaasteenä:

B3 (Rajaeste nro 30): Suomen neljän kuukauden sääntö
Asetuksen 883/2004 lainvalintasäännösten mukaan se, joka tekee osa-aikaista työtä Suomessa mutta asuu Ruotsissa, kuuluu työskentelymaahan eli Suomen lainsäädännön alaisuuteen. Näistä säännöksistä lisäksi seuraa, että henkilön on kulloinkin oltava vain yhden maan lainsäädännön alaisuudessa. Lisäksi Ruotsin sosiaalivakuutuslain 4 luvun 5 §:ssä on yhden maan lainsäädännön periaatteeseen perustuva säännös, jonka mukaan se, jota EU:n yhteensovittamissäännösten mukaan koskee toisen maan lainsäädäntö, ei Ruotsissa kuulu yhteensovittamissäännösten kattamien etuuksien piiriin. Henkilöllä ei näin ollen ole oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin Ruot-

sisä. Jos henkilö ei työskentele Suomessa tai Ruotsissa, hänellä on kuitenkin vakituisesti Ruotsissa asuvana oikeus asumisperusteisiin etuuksiin.

Neljän kuukauden sääntö on myös Suomessa tunnustettu rajaesteeksi. Pitää huomata, että neljän kuukauden sääntö koskee ainoastaan Kelan hallinnoimia etuuksia. Kelan hallinnoimista etuuksista se ei kuitenkaan koske työttömyysturvaa eikä lasten kotihoidon tukea. Se ei koske työeläkevakuutusta, vakuutusta työtapaturmien ja ammattitautien varalta eikä myöskään julkista terveydenhuoltoa tai ansiosidonnaista työttömyysturvaa.

Rajaestetyöryhmän ratkaisuehdotus: Asiantuntijaryhmä katsoo, että rajaesteen ratkaisemiseksi tarvitaan muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Vaativalla että työ täyttää työssäoloehdon vaatimukset on pyritty samoin varmistamaan, että työ ylittää tietyn vähimmäismäärän. Työtuntien seuraaminen on kuitenkin hallinnollisesti varsin raskasta ja myös henkilölle ja työnantajalle paljon työtä aiheuttavaa. Kuitenkin jo ansioiden perusteella on riittävän hyvin arvioitavissa, että työskentelyä on ollut vähäpätöistä enemmän.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Nykyisen työskentelyedellytyksen korvaavan määrittelyn tulisi täyttää EU-säännöksiin sisältyvät yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset ja samalla varmistaa, että sosiaaliturva-oikeudet aukeavat vasta, kun riittävä side Suomeen on luotu.

Yksi vaihtoehto on täsmentää määrittelyä siitä, mitä on *riittävä työskentely* eikä edellyttää mitään työsuhteen vähimmäisaikaa ennen asumisperusteisten oikeuksia avaamista (alla vaihtoehto 2). Riittävän työskentelyn määre tulisi mieluiten kytkeä johonkin olemassa olevaan työskentelyyn liittyvään sosiaaliturvalainsäädännön määrittelyyn.³³ Tässä vaikeudeksi nousee se, että keskeisten vakuutusten, tapaturmavakuutuksen ja työeläkevakuutuksen osalta kansallinen raja on erittäin alhainen. Näin matalaan rajaan pohjautuvaa oikeutta myös asumisperusteisiin etuuksiin ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Toinen vaihtoehto on edelleen edellyttää jotakin vähimmäisaikaista työskentelyä ennen asumisperusteisten etuuksien avautumista. Tällöin sekä aivan vähäinen että aivan lyhytaikainen työskentely eivät avaa muita oikeuksia kuin itse työntekoon suoraan liittyvät. Aikavaatimusta voitaisiin kuitenkin lyhentää (alla vaihtoehto 1). Kolmantena vaihtoehtona olisi näiden yhdistäminen (alla vaihtoehto 3).

Vaihtoehto 1

Ensimmäisessä vaihtoehdossa 4 kuukauden työskentelyn aikaraja laskettaisiin yhteen kuukauteen, mutta työssäoloa koskevat vähimmäisvaatimukset säilyisivät ennallaan. Tämä ratkaisisi mainittuja ongelmia sen vuoksi, että huomattavasti suurempi osa näistä työskentelytilanteista mahtuisi määritelmän sisään. Toisaalta se kuitenkin varmistaisi sen, ettei täysin marginaalisen työn (esimerkiksi tunnin työskentelyn) perusteella pääsisi vielä asumisperusteisten etuuksien piiriin, vaan työskentelyn tulisi olla tässä mielessä riittävää.

Haittana toimeenpanon kannalta olisi se, että tässä tilanteessa joudutaan edelleenkin katsomaan työssäoloehdon täyttymistä työttömyysturvalain tarkkojen kriteerien mukaan, mikä on käytännössä erittäin työlästä sekä ihmiselle itselleen että Kelan toimeenpanijalle.

Vaihtoehto 2

*Jos sosiaaliturvaan pääsyyllä olisi edellytyksenä pelkästään **riittävä työskentely**, voisi se mahdollistaa joustavamman arvioinnin sen suhteen, onko tehty työ ollut siinä määrin merkittävää, että henkilölle voidaan katsoa muodostuneen siteitä Suomeen ja sen työmarkkinoille työnsä kautta. Tässäkin tapauksessa jouduttaisiin toki tarkkailemaan tehtyä työtä ja sen määrää, jotta voidaan varmistua sen todellisuudesta, mutta laveampi määrittely estäisi tiettyjen aikarajojen täyttymiseen ja palkan yksityiskohtaisiin määriin liittyvät kohtuuttomuudet.*

³³ Asetuksen 1408/71 liitemääräys jossa työntekijämääritys kytkettiin työeläkevakuuttamiseen käytännössä johti siihen, että vähimmäisaikavaatimus oli 1 kuukausi silloisen TEL-säännösten mukaisesti.

Huomioon on tässäkin vaihtoehdossa otettava se, että yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi tällaisen säännöksen täytäntöönpanossa on joitakin suuntaviivoja laadittava, eli ratkaisujen tekeminen ei tällöinkään voi olla täysin vapaata. Harkinnanvaraisuus lisääntyisi merkittävästi. Riittävän yhdenmukaisen ratkaisukäytännön luominen voisi olla varsin haastavaa, jolloin menetettäisiin mahdollisesti osa oikeusvarmuudesta. Samalla lainsäädännön tarkkarajaisuus jäisi toteutumatta.

Vaihtoehto 3

Kolmantena vaihtoehtona olisi nykyisten sääntöjen perusajatuksen mukaan säilyttää sekä minimaikavaatimus työskentelyn kestolle että vaatimus työskentelyn tason riittävyydestä.

Työsuhteen keston osalta lasketaan vähimmäisaikarajaa yhteen kuukauteen. Lisäksi muutetaan soveltamisalain 2 a §:ssä olevaa työntekijän määritelmää siten, että edellytetään ainoastaan, että henkilön saamat ansiot ylittävät tietyn vähimmäismäärän. Sen sijaan luovuttaisiin tehtyihin työtunteihin liittyvästä vaatimuksesta.

Näin Suomeen tulevan työntekijän kohdalla edellytettäisiin, että hänen on tarkoitus tehdä työtä Suomessa vähintään kuukauden ajan ja tuolta ajalta maksetaan vähintään työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ssä tarkoitetun kokoaikatyön palkan verran kuukaudessa. Tämä vaihtoehto helpottaisi huomattavasti edellytyksen täyttymisen seurantaan tarvittavaa työtaakkaa, kun henkilön ei tarvitsisi enää esittää selvitystä tehdyistä tunneista, kunhan palkka kuukausitasolla täyttäisi vaaditut rajat. Palkkatasovaatimus olisi myös tällöin riittävä sulkemaan pois aivan marginaalisen työn.

Kaikissa edellä mainitussa vaihtoehdossa tulee siis edelleen ratkaista se, miten työskentelyn edellytykset täytetään. Mikäli edellytetään ainoastaan ansioiden täyttävän työttömyysturvalain edellytykset, on arviointi kuitenkin merkittävästi helpompaa kuin jos joudutaan yksityiskohtaisesti seuraamaan myös toteutuneita työaikoja ja niiden sijoittumista. Jotta työskentelyn edellytysten selvittäminen olisi entistä helpompaa, tulisi harkita myös sitä, että työnantajalle asetettaisiin velvoitteita tämän toteennäyttämiseen (esim. palkkakuittien toimittaminen). Lisäksi edellytysten selvittämisessä hyödyttäisivät viranomaisten tiiviimpi yhteistyö ja tiedonvaihto. Tämä edesauttaisi sosiaaliturvamaksuvelvoitteiden täyttämisen seuraamista ja valvontaa. Palkkatuloa koskevia tietoja on muun muassa työeläkeyhtiöillä ja verottajalla. Tiiviimpi yhteistyö ja mahdollisuus rekisterivertailuihin työeläkelaitosten ja verottajan kanssa tulisi ottaa harkittavaksi.

Koska sairausvakuutuslaissa käytetään samansisältöistä työskentelyn määritelmää kuin soveltamisalaissa, tulisi myös sairausvakuutuslakiin muuttaa kyseinen pykälä samansisältöiseksi kuin soveltamisalain muutos. Ei ole mielekäästä, että edellytykset olisivat erilaisia näissä kahdessa eri laissa. Mikäli sairausvakuutuslain muutos tehtäisiin samoin kuin soveltamisalakiin, tarkoittaisi se sitä, että myös EU:n ulkopuolelta Suomeen töihin tulevan henkilön sairausvakuuttaminen työskentelyn perusteella ratkaistaisiin samalla tavalla kuin EU-alueelta Suomeen töihin tulevan oikeus muuhun Kelan toimeenpanemaan sosiaaliturvaan. Tämä muutos edellyttäisi muutosta myös sairausvakuutuslain työntekijän määritelmään. Jos toisaalta halutaan edelleen ylläpitää muualta kuin EU-alueelta tulevien henkilöiden tiukemmat kriteerit, voitaisiin sairausvakuutuslain mukainen edellytys pitää edelleen entisellään muiden kuin EU-alueelta tulevien osalta ja viitata soveltamisalakiin EU-alueelta tulevien osalta. Jo implementoidun ns. Blue Card eli erityisosaaja-direktiivin henkilöpiiriin sovelletaan neljän kuukauden sääntöä. Tämän ryhmän osalta asia ei kuitenkaan ole ollut ongelmallinen. Toisaalta muutos ei vaikuttane myöskään direktiivin nojalla työskentelemään tulevien lukumääriin.

Tulossa olevien maahanmuuttodirektiivien valossa, ja ottaen huomioon, että niiden tarkoituksena on turvata työhön tuleville yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan osalta maan omien kansalaisten kanssa, työryhmä kuitenkin katsoo, että sekä EU/ETA-alueen että muiden työnteon perusteella vakuutetuksi tulevien osalta tulisi soveltaa samaa säännöstöä.

Esitetyt muutokset koskisivat Kelan viime vuosien tilastojen valossa arvioituna henkilömäärältään n. 1500 henkilöä (ks. tarkemmin liitteen 7 kuvat 9 ja 10). Esimerkiksi vuonna 2011 EU-/ETA-maasta muuttaneita työntekijöitä tai yrittäjiä, joiden ei katsottu muuttaneen Suomeen vakinaisesti eikä täyttävän sovel-

tamisasalain 3 b §:n mukaisia kriteerejä oli n. 1100 henkilöä ja muualta kuin EU-/ETA-maasta Suomeen muuttaneita työntekijöitä tai yrittäjiä, joiden ei katsottu muuttaneen Suomeen vakinaisesti asumaan eikä täyttävän sairausvakuutuslain 2 §:n mukaisia työskentely-/yrittäjäkriteerejä oli n. 300 henkilöä. Nykytiedon varassa määrän ei voida arvioida huomattavasti kasvavan tulevina vuosina.

Yhden työntekijän vuosittaisten sosiaaliturvakustannusten arvioidaan olevan keskimäärin 1307 euroa (vuoden 2011 tietojen perusteella), johon sisältyy henkilön terveydenhoitokustannukset ja sairausvakuutuskorvaukset. Perheellisen työntekijän sosiaaliturvakustannuksiin sisältyy lisäksi lapsilisät ja päivähoito, näin ollen voidaan arvioida, että perheen (työntekijä, hänen puolisonsa ja kaksi lasta) sosiaaliturvakustannukset ovat keskimäärin 27 078 euroa vuodessa.

Työryhmän ehdotus

Minimimuutokset

Nykyinen neljän kuukauden työskentelyedellytys muutetaan soveltamisalakiin siten, että edellytyksenä on yhden kuukauden työskentely. Työaika ei enää seurattaisi, mutta kokoaikatyön palkan olisi vastattava 1103 euroa kuukaudessa.³⁴ Muutos koskisi sekä asetusta 883/2004 että maahanmuuttodirektiivien nojalla Suomeen saapuvia.

Sairausvakuutuslakia muutetaan vastaavasti niin, että neljän kuukauden työskentelyedellytys lyhennetään yhteen kuukauteen. Muutos koskisi myös muualta kuin EU/ETA-alueelta tulevia henkilöitä.

3.2.2. Vakuutuksen päättymisen ja jälkisuojaa-aika

Sosiaaliturvan piiriin kuulumiseen liittyen työryhmässä keskusteltiin myös siitä, tulisiko määritellä oikeuksien päättymisestä ja mitä sillä siinä tapauksessa tarkoitettaisiin. Päätettäessä asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumisen edellytyksistä työskentelyn perusteella, olisi määriteltävä myös, milloin asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluminen päättyy. Nykyinen perusrakenne on se, että jos oikeus turvaan *on avautunut työskentelyn perusteella*, tämä peruste ja siten oikeus poistuvat, kun työskentely päättyy. Jos tuolloin ei täyty vakinaisen asumisen vaatimukset, oikeutta mihinkään asumisperusteiseen etuuteen ei kansallisen lainsäädännön mukaan enää ole. Tämä ei kuitenkaan ole sopusoinnussa sen kanssa, miten asetuksen osalta on tulkittu työnteosta syntyneitä oikeuksia eikä maahanmuuttodirektiivien käsittelyn yhteydessä käytetyn tulkinnan kanssa.

Alla on kuvattu näihin tilanteisiin liittyviä kysymyksiä tilanteissa, missä asetus 883/2004 soveltuu sekä tilanteissa, missä se ei sovellu.

Tilanteet, joissa asetus 883/2004 ei tule sovellettavaksi

Suomen kansallinen lainsäädäntö ei järjestelmällisesti erittele, milloin henkilö on vakuutettu (vakuutus turvan piirissä) ja milloin varsinainen oikeus etuuteen syntyy. Eritoten ns. asumisperusteisissa etuuksissa vakuutettuna oleminen ja oikeus etuuksiin ovat molemmat yleensä sidottuja maassa asumiseen. Kun tämä toteutuu, myös oikeus etuuksiin avautuu (mikäli niihin muuten on oikeus) välittömästi (esim. lapsilisälaki). Edellytys asumisesta voi kuitenkin täyttymättömänä rajoittaa oikeutta etuuksiin silloinkin, kun henkilö on jo ollut vakuutettuna esimerkiksi työnteon perusteella. Näin on tilanne muun muassa sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen osalta, kun on kyse Suomessa työskentelevistä henkilöistä, jotka eivät asu Suomessa soveltamisalain tarkoittamalla tavalla vakinaisesti. Sen sijaan työeläkevakuutuksen osalta henkilön vakuutettuna oleminen määräytyy kunkin työeläkelain soveltamisalaa koskevien säännösten kautta eikä näitä ole sidottu maassa asumiseen.

Tällä hetkellä kansallisessa lainsäädännössä on toisin sanoen määritelty, mistä lukien henkilö vakuutettuna on oikeutettu etuuksiin, mutta vakuutettuna olemisesta (alkamista ja päättymistä) ja oikeuksien päättymistä ei ole säädelty kattavasti. Kun kyse on henkilöstä, jonka ei katsota muuttavan Suomeen vakinaisesti, mutta joka pääsee työskentelynsä perusteella asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, sosiaaliturvaan kuulumisen päättymisestä työn loppumisen tai vähentymisen takia ei suoraan säädetä lainsäädän-

³⁴ Vuonna 2012.

nössä. Sosiaaliturvaan kuulumisen päättymisen näissä tilanteissa on luettavissa tällä hetkellä pykälän perusteluiden sanamuodosta, jonka mukaan henkilö pääsee ”työsuhteen ajaksi” sosiaaliturvan piiriin. Tämä implisiittisesti tarkoittaa, että työskentelyaika on poikkeus, jonka aikana voi kuulua sosiaaliturvaan siitä huolimatta, ettei asu vakinaisesti Suomessa. Kun tuo ”poikkeustilanne” päättyy, niin myös sosiaaliturvaan kuulumisen päättyy.

Sosiaaliturvaan kuulumisen päättyessä syntyy toisinaan ongelmallisia tilanteita, kun esimerkiksi kolmannesta maasta tullut henkilö on kuulunut Suomessa työskennellessään sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan piiriin ja maksanut vakuutusmaksuja kumpaankin järjestelmään, mutta työskentelyn päättyessä esimerkiksi sairauden tai työttömäksi jäämisen takia heillä ei olekaan oikeutta työttömyysturva- tai sairausvakuutusetuksiin, koska he eivät asu Suomessa vakinaisesti. Sama koskee tilannetta, missä henkilöllä päättyy esimerkiksi raskauden aikana määräaikainen työsuhte, jolloin hän ei säily työntekijänä vakuutettuna, eikä siis ole oikeutettu edes minimipäivärahoihin, jollei hänen katsota asuvan Suomessa vakinaisesti. Näissä tilanteissa maksujen maksaminen ei siis tuo heille oikeutta etuuksiin riskin toteutuessa, mikä ei ole toivottava tilanne.

Esimerkki 3: Venäläinen työntekijä tulee Suomeen kuuden kuukauden työ sopimuksella ja sairastuu. Hän ei ole oikeutettu sairauspäivärahoihin, sillä työskentelyyn perustuva sairausvakuuttaminen päättyy työskentelyn päättyessä, eikä hänen todennäköisesti katsota asuvan Suomessa, jollei hänellä ole muita siteitä tänne.

Asetuksen 883/2004 kattamat tilanteet

Jos kyse on EU-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta, kansallisessa lainsäädännössä olevaa asumisedellytystä ei voida soveltaa täysimääräisesti. Asetusta sovellettaessa edeltävään työskentelyyn perustuvia etuuksia maksetaan siis siitä huolimatta, että henkilön ei katsota asuvan vakinaisesti Suomessa. Muun muassa työttömyysturvavakuutuksen osalta päivärahaa on maksettu, vaikka henkilöä ei pidetä Suomessa asuvana. Tänä aikana henkilö säilyttää oikeuden myös muihin Suomen sosiaaliturvan etuuksiin siten kuin työskentelyn aikana. Henkilö siis rinnastuu asetuksen osalta työntekijään.

Sekä Euroopan komissio että tuomioistuin³⁵ ovat myös korostaneet, että mikäli maksuja on suoritettu, tulisi olla myös oikeus etuuksiin.

Vakuutettuna olo vai oikeus etuuksiin

Kansallinen lainsäädäntö ei selkeästi erottele vakuutettuna oloa siitä, milloin henkilöllä on oikeus etuuksiin asumisperusteisten järjestelmien osalta. Tämän johdosta on epäselvää, miten tulisi tulkita tilannetta, jossa EU-sääntely edellyttää, että henkilö säilyttää oikeuden etuuksiin. Toisin sanoen:

- Onko henkilöä pidettävä tällöin edelleen vakuutettuna (työntekijään rinnastuvana) muissa etuusjärjestelmissä?
- Vai onko katsottava, että kyse on vain oikeudesta etuuksiin ja siten alkuperäisen etuuden laka- tessa myös muut oikeudet päättyvät samalla? Jos esimerkiksi henkilö työttömäksi jouduttuaan on työttömyyspäivärahan aikana oikeutettu myös perhe-etuuksiin ja terveydenhoitoon, niin päivära- han päättyessä nämäkin oikeudet päättyvät.

Lähtökohtaisesti jälkimmäistä tulkintaa voidaan pitää perustellumpana. Sen selkeyttämiseksi tulisi kuitenkin kansalliseen lainsäädäntöön selkeästi kirjata vakuutuksen päättymisestä. Samalla olisi kuitenkin syytä pohtia sitä, katkeako oikeus työttömyysturva- tai sairauspäivärahaetuuksiin välittömästi vai tulisi- ko samalla säätää eräänlaisesta jälkisuoja-ajasta. Jälkisuojan ideana on, että riskin toteutuessa lyhyen ajan sisällä vakuutuksen päättymisestä, etuutta voidaan silti maksaa. Vakuutuksen jälkeisestä suoja-ajasta on säännöksiä monissa EU-maissa. Nämä jälkisuoja-ajat vaihtelevat etuuskohtaisesti ja aikahaarukka vaihtelee 7 päivästä (Slovakia, Tšekki) 3 kuukauteen (Ruotsi) tai se on kiinnitetty sosiaalimaksujen maksu- aikaan (esim. Espanja).

³⁵ Esimerkiksi tapauksen C-50/05 *Nikula* perustelut. Ks. liite 2.

Jälkisuojan osalta tulisi myös ratkaista, avaako jälkisuojajaksoksi tuleva etuus uudelleen vakuutettuna olon vai katsotaanko siinäkin, että kyse on vain oikeudesta etuuteen ja muihin etuuksiin siltä ajalta, kun ensimmäistä etuutta maksetaan.

Ratkaisuehdotukset

1) Vakuutuksen päättymisen

Työryhmä ehdottaa, että lainsäädäntöön kirjataan tarkemmin, milloin sosiaaliturvaan kuulumisen päättyy eri sosiaalivakuutusten osalta. Vakuutettuna olon päättymisestä kirjattaisiin erityisesti niissä tilanteissa, joissa asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin on kuuluttu ainoastaan työskentelyn perusteella. Päättymisen voisi lähtökohtaisesti tällöin kytkeytyä työskentelyn päättymiseen. Tämän jälkeinen tilanne puolestaan ratkeaisi sitten EU- ja muissa tilanteissa osin eri tavoin riippuen siitä, saako henkilö jotain työskenteleeseen perustuvaa etuutta vai ei.

2) Jälkisuojajaksot

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että jatkotyössä selvitetään mahdollisen jälkisuojajaksoksen liittämistä tiettyihin etuuksiin, jotta työskentelyn aikainen vakuuttaminen olisi paremmin tasapainossa riskin toteutuessa saataviin etuuksiin. Jälkisuojajaksosta säättäminen voisi olla perusteltua ainakin niiden etuuksien kohdalla, joita varten henkilöltä on työskentelyn aikana peritty vakuutusmaksuja. Näitä olisivat työttömyysturva ja sairausvakuutus. Jälkisuojajaksot koskisi ajanjaksoa välittömästi työskentelyn päätyttyä. Jälkisuojajaksoksen pituudeksi ehdotetaan enintään kolmen kuukauden aikaa, mutta vaihtoehtoisesti ajan pituus voisi vaihdella riippuen siitä, miten pitkään sitä ennen on tehty tosiasiallisesti työtä tai kuuluttu vakuutuksen piiriin. Jälkimmäisessä tapauksessa suojajaksot ei muodostuisi ainakaan huomattavasti pidemmäksi kuin mitä työtä on tehty.

Samalla on selvítettävä jälkisuojajaksoksi alkaneen etuuden vaikutus muihin oikeuksiin ja siitä aiheutuva mahdollinen tarve täsmentää lainsäädäntöä.

Työryhmän ehdotus

Minimimuutokset

Työryhmä ehdottaa, että lainsäädäntöön kirjataan tarkemmin, milloin sosiaaliturvaan kuulumisen päättyy eri sosiaalivakuutusten osalta silloin, kun ne ovat avautuneet työskentelyn perusteella. Vakuutuksen tulisi päättyä työskentelyn päättymiseen.

Jatkotoimenpiteet

Vakuutuksen jälkisuojajaksoksen vaikutuksia ja mahdollisuuksia tulisi arvioida ja niitä tulisi selvittää tarkemmin.

3.2.3. Asumisen määrittely

Työryhmän työskentelyn keskeisen kohdan muodosti kysymys kansallisen asumisen määrittelyn suhteesta EU-lainsäädännön asumiskäsitteeseen ja intressien keskusperiaatteeseen siten kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut (ks. tarkemmin luku 2.3.6. täytäntöönpanoasetuksen asumisen määritelmästä). Nykyinen tilanne on monimutkainen yksittäisen sosiaaliturvaan pyrkivän henkilön ymmärrettäväksi ja mahdollistaa myös eri viranomaisien keskenään ristiriitaiset tulkinnot. Tämä ei yksilön oikeusturvan, järjestelmän läpinäkyvyyden tai hallinnollisen taakan näkökulmasta ole luonnollisestikaan toivottavaa. Yhtenä suurena ongelmana on myös rajanveto tilapäisen oleskelun ja riittävän pitkäaikaisen oleskelun välillä niin, että voidaan puhua (vakinaisesta) asumisesta. Asiaa on tarkasteltu edeltävissä työryhmissä. MAASTO-raportissa todetaan:

”Määrittely siitä, milloin henkilö katsotaan vakinaisesti maassa asuvaksi, tulisi yhdenmukaistaa ja viranomaiset velvoitettava yhtenäiseen käytäntöön. Lainsäädäntöä tulisi tarkistaa siten, että ratkaisu perustuisi aiempaa selvemmin objektiivisiin, osittain jopa kaavamaisiin, tosiasioihin ja yksilötilanteeseen liittyvää harkintaa vähen-

nettäisiin. Rajanvetoa tilapäisen ja pysyvän asumisen välillä tulisi siis selkeyttää ja samalla olisi harkittava asumisen vakinaiseksi luokittamista selkeästi nykyistä lyhyemmän ajanjakson jälkeen.”

MAASTO-raportin julkistamisen jälkeen EU-tuomioistuin on kuitenkin korostanut yksilöllisen kokonaisharkinnan tärkeyttä, kun arvioidaan henkilön asumista ja katsonut, että suoraan esimerkiksi oleskelun kestoon liittyviä vähimmäismääräaikoja ei tulisi soveltaa. Viime aikoina onkin laajemmin EU:n piirissä virinnyt pohdintaa siitä, miten henkilön riittävät siteet oleskeluvaltioonsa voitaisiin määritellä ja mikä on näiden merkitys asumiseen kytkettyjen etuuksien osalta (ks. myös taulukko 2).

Lisäksi Suomen kannalta ongelmallista on sosiaaliturvan osalta se, että asumista arvioidaan kotikunnan, asumisperusteisen sosiaaliturvan ja verovelvollisuuden osalta erikseen. Mikään näistä ei ole täysin yhdenmukainen asetuksen 883/2004 määritelmän kanssa.

Soveltamisasialain mukainen asuminen

Soveltamisasialain asumista koskeva määrittely perustuu kokonaisarvioon. Yhtenä kriteerinä, jolla osoitetaan aikomus muuttaa vakinaisesti Suomeen, on kahden vuoden työsopimuksen olemassaolo. Toimeenpanossa tämä kriteeri on usein saanut liian suuren painoarvon eikä siten lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus ole aina toteutunut. Lainsäätäjän tarkoituksena oli antaa yksi kriteeri, joka itsessään olisi riittävä, mutta ei säättää niin, että se olisi ensisijainen tai välttämätön. Työryhmässä onkin arvioitu, että olisi syytä täsmentää sitä, että kyseessä on *aina* kokonaisarviointi. Työryhmän arvion mukaan ei kuitenkaan ole tarvetta lainmuutokseen, vaan asia voidaan hoitaa Kelan ohjeistuksella ja koulutuksella.

Työryhmä on lisäksi katsonut, että kahden vuoden työsuhteen edellytys yksinään riittävänä kriteerinä on tarpeettoman tiukka. Koska lähtökohtana on, että työskentelemään tulevat henkilöt ovat oikeutettuja Suomen sosiaaliturvaan kokonaisuudessaan, voitaisiin katsoa, että yksinään asumisen vakinaisuutta osoitaisi vähintään yhdeksi vuodeksi solmittu työsuhte. Siinä tapauksessa, ettei työsopimusta ole tai työsopimus olisi solmittu lyhyemmäksi aikaa, sovellettaisiin kokonaisharkintaa. Muutos vastaisi sitä, mitä edellytettiin ennen vuoden 2004 lainmuutoksia.

Edellytys olisi myös paremmin sopusoinnussa verovelvollisuuden kanssa. *Yleisesti verovelvollinen*, eli velvollinen suorittamaan veroa Suomesta ja muualta saamastaan tulosta, on verovuonna Suomessa asunut henkilö. Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti tai jos hän jatkuvasti oleskelee täällä yli 6 kuukauden ajan. Rajoitetusti verovelvollisten työntekijöiden verotus määräytyy oleskelun keston mukaan. Korkeintaan 6 kuukaudeksi maahan tulevat henkilöt ovat rajoitetusti verovelvollisia ja pidemmäksi ajaksi tulevat yleisesti verovelvollisia.

EU-asetuksen mukainen asuminen

Asumista koskeva keskustelu on aivan viime aikoina noussut aktiivisesti agendalle EU-tasolla, missä uuden asetuksen ei-aktiiveja koskevien määräysten myötä asumisen määrittely on aiheuttanut kysymyksiä useiden EU-maiden sosiaaliturvajärjestelmille. Tässä keskustelussa on tuotu esiin tarve sallia jonkinlaiset minimirajat ennen kuin henkilön oleskelun katsottaisiin muuttuneen asumiseksi (ks. luku 2.3.6.).

Asumisella on merkitystä useassa eri EU-asetuksen kohdassa – erityisesti lainvalinnan osalta, mutta myös etuuksia koskevat määräykset sisältävät mainintoja asumisesta. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tulkittu asetusten 1408/71 ja 883/2004 mukaista asumista useissa eri oikeustapauksissa. Näitä oikeustapauksia ratkaistessaan EU-tuomioistuin on käytännössä luonut niin sanotun intressien keskusperiaatteen arvioitaessa asumista lainvalinnan kannalta. Tätä ajattelua on tuotu myös uuteen asetukseen 987/2009 (artikla 11 kohta 2) käytettäväksi erityisesti silloin, kun jäsenmaat ovat erimielisiä siitä, missä henkilö asuu.

Ensisijassa jokainen jäsenmaa arvioi itse, asuuko henkilö maassa, mutta jollei siitä ole yksimielisyyttä, tulee arvioida sitä, missä EU-maassa on hänen intressiensä keskus. Tällöin tutkitaan asetuksen 987/2009 11 artiklan mukaan

- oleskelun kestoa ja jatkuvuutta asianomaisten jäsenvaltioiden alueella;
- henkilön tilannetta, mukaan lukien

- harjoitetun toiminnan luonne ja erityispiirteet, erityisesti paikka, jossa toimintaa tavallisesti harjoitetaan, toiminnan pysyvyys tai työsopimuksen kesto
- perheasema ja perhesiteet
- muun kuin ansiotoiminnan harjoittaminen
- opiskelijoiden osalta tulolähde
- asumistilanne, erityisesti asunnon vakituisuus
- jäsenvaltio, jossa asianomaisen henkilön verotustarkoituksissa katsotaan asuvan.
- Jos yhteisymmärrystä laitosten välillä ei löydy pidetään tosiasiallisen asuinpaikan määrittämiseksi ratkaisevana henkilön omaa tarkoitusta, joka käy ilmi kyseisistä tosiseikoista ja olosuhteista

Kun on tällä perusteella löydetty asuinmaa, arvioidaan henkilön mahdollinen vakuuttaminen kyseisen maan kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön sisältämien edellytysten nojalla.

Esimerkki 4: Jos henkilö muuttaa maasta A maahan B ja siitä edelleen maahan C, mutta majoittautuen edelleen jonkin verran maissa A ja B, arvioi jokainen maa itsenäisesti, onko hän siellä asuva. Henkilöllä on omistusasunto maassa B, mutta muissa maissa hänellä on vuokra-asunto. Toisaalta hän on asunut maassa A 25 vuotta, kun taas kahdessa muussa alle vuoden kussakin. Maa A katsoo, että hän ei enää asu siellä, sillä hän on ilmoittanut muuttavansa pysyvästi pois ja on ostanut asunnon maasta B. Maa B katsoo, että hän on ollut siellä vain hyvin lyhyen aikaa, eikä näin ollen ole tullut siellä asuvaksi. Maa C katsoo, että koska hän on ilmoittanut tulevansa sinne asumaan ja on jo saanut asunnonkin, on hän siellä asuva. Jos mikään maista ei vastusta C:n käsitystä, voidaan maassa C vahvistaa lainvalinnan osoittavan maahan C ja henkilöön sovelletaan siten maan C sosiaaliturvalainsäädännön ehtoja. Jos sen sijaan maa C olisikin katsonut, ettei voi olla asuinmaa lyhyen oleskelun takia ja että maa A on sitä vastoin asuinmaa, on maiden neuvottelun avulla löydettävä, missä näistä maista olisi henkilön intressien keskus. Arvioinnissa voidaan tapauksen yksityiskohdista riippuen päätyä erilaisiin vaihtoehtoihin.

Asumista määrittelevät viranomaiset Suomessa ja mahdollisuudet yhtenäistää määritelmiä

Suomessa neljä eri viranomaista kansallisesti arvioi henkilön asumista: verottaja, maistraatti (kotikuntalaki), Kela ja kunta (ulkomaalaislain kannalta myös maahanmuuttovirasto). Kukin tekee arvion omista lähtökohdistaan ja omien määritelmiensä mukaan. Lisäksi Eläketurvakeskus ottaa kantaa siihen, onko henkilö Suomessa asuva, jos henkilö työskentelee kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa. Asetuksen 987/2009 perusteella ratkaisun sovellettavasta lainsäädännöstä tekee henkilön asuinvaltio ja Eläketurvakeskus on näissä tilanteissa toimivaltainen laitos Suomessa tekemään kyseisen ratkaisun.

Uuden asetuksen perusteella ei-aktiivin henkilön lainvalinta määräytyy asumisen mukaan ja asetukseen on otettu määritelmä siitä, miten asuminen tulee ratkaista. Tämä siis ratkaisee sen, tuleeko Suomen vai jonkun muun maan lainsäädäntö sovellettavaksi, mutta ei sitä, onko henkilöllä oikeus Suomen yksittäisiin asumisperusteisiin etuuksiin. Usean maan työskentelyn tilanteessa Eläketurvakeskus perustaa kantansa koskien henkilön Suomessa asumista asetuksen mukaiseen intressien keskuksen käsitteeseen. Käytännössä Eläketurvakeskus ja Kela tekevät yhteistyötä ja pyrkivät löytämään yhteisen kannan siihen, voidaanko henkilöä pitää Suomessa asuvana. Suurimmassa osassa tapauksia asetuksen mukainen asumiskäsite ja soveltamisalalain mukainen asuminen ovat johtaneet samaan lopputulokseen, koska molemmat perustuvat kokonaisarvioon henkilön tilanteesta.

Työryhmä pohti useasta näkökulmasta mahdollisuutta yhdistää joitakin asumiskäsitteitä, esimerkiksi EU-asetuksen mukaisen asumisen ottaminen suoraan käyttöön soveltamisalalaissa tai kotikuntalain mukaisen asumisen hyödyntäminen soveltamisalalain tarkoittamassa sosiaaliturvassa. Etuna olisi, että useampi viranomainen joko katsoisi henkilön asuvaksi tai ei-asuvaksi yhdenmukaisin perustein, mikä olisi henkilön kannalta selkeämpää. Samalla kuitenkin menetettäisiin kunkin viranomaisen tarpeisiin räätälöidyn käsitteen etu. Työryhmä ei nähnyt perusteita pikaisiin muutoksiin. Pidemmällä tähtäimellä asumiskäsitteiden vähentäminen kuitenkin noussee yhdeksi rakenteelliseksi vaihtoehdoksi.

Asumisen määrittelyä pohdittaessa tulee lisäksi huomioida erikseen tarpeet liittyen Suomesta lähteviin henkilöihin ja arvioida, mikä vaikutus mahdollisilla muutoksilla olisi heihin. Työryhmä on kuitenkin pääasiassa selvittänyt ongelmakohtia koskien Suomeen muuttotilanteita, joten muuttotilanteita Suomesta on voitu arvioida vain valikoidusti.

Suomesta muutto ja säilyminen Suomessa asuvana vakuutettuna

Nykyisen kansallisen lainsäädännön mukaan henkilö voi säilyä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piirissä, jos hänen on tarkoitus olla tilapäisesti poissa Suomesta enintään vuoden ajan (SovAL 4§). Lisäksi tiettyjen henkilöryhmien kohdalla voidaan tietyissä tilanteissa aikaa pidentää (SovAL 5, 7-8§). Jos sen sijaan alusta alkaen on selvää, että henkilö muuttaa pois Suomesta yli vuodeksi, hänen oikeutensa asumiseen liittyvään sosiaaliturvaan päättyy välittömästi.

Jos asumisen määrittelyssä Suomeen muutettaessa päädytään ottamaan käyttöön intressien keskus - ajattelu suoraan soveltamisalalaissa, on pohdittava sen mahdollisia vaikutuksia Suomesta lähtevien henkilöiden osalta. Tällöin herää kysymys, kuinka pitkään Suomesta lähtenyt henkilö voi säilyä Suomessa vakuutettuna pelkästään sen perusteella, että hänen intressien keskuksen katsotaan EU-maiden välillä liikuttaessa edelleen olevan täällä. Mikä vaikutus tällöin voitaisiin antaa sille, että hän esimerkiksi olisi pääasiassa kolmannessa maassa työssä, mutta EU-alueella käydessään hänen asuinmaanaan pidettäisiin Suomea? Asiaa tulisi selvittää tarkemmin jatkotyössä.

Joissain tilanteissa Suomen lainsäädäntö voi toimia eräänlaisena takalautana, kun henkilö muuttaa alle vuodeksi toiseen EU-maahan esimerkiksi harjoittelijaksi tai *au pairiksi*, mutta ei voi tulla siinä maassa vakuutetuksi työskentelyn vähäisyyden takia siitä huolimatta, että EU-asetusten mukainen lainvalinta osoittaisi tuohon maahan. Näissä tilanteissa on käytännössä katsottu, että tällainen henkilö voi tilapäisen ulkomailla olon perusteella säilyä edelleen Suomen sosiaaliturvassa. Soveltamisalain 9 §:n mukaan todetaan muun muassa, että jos henkilöön sovelletaan sosiaaliturva-asetuksen perusteella vieraan valtion sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä, häneen ei sovelleta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalan mukaisen lainsäädännön osalta soveltamisalalaissa tarkoitettua sosiaaliturvalainsäädäntöä. Hallituksen esityksen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, että tällä olisi haluttu sulkea ulos myös sellaiset henkilöt, jotka eivät tosiasiallisesti pääse toisen maan sosiaaliturvaan lainvalinnasta huolimatta, vaan ennemminkin näyttää olleen tarkoitus säännellä tilannetta Suomeen päin tullessa.

Asumista koskevat säännöt vaikuttavat siten myös siihen, missä määrin oikeus Suomen sosiaaliturvaan voi säilyä Suomesta muutettaessa ja tilanteessa, jossa henkilö asuu Suomessa mutta työskentelee toisessa maassa. Mikäli kansallinen soveltamisalain määrittely asumisesta yhdenmukaistettaisiin asetuksen määrittelyn kanssa, jolloin määrittely koskisi myös muuttoa kolmansiin maihin, oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa todennäköisesti laajenisi nykyisestä jonkin verran. Periaatteessa voisi toki erotella tilanteet, jolloin henkilö muuttaa EU/ETA-alueelle tai sen ulkopuolelle. Arvion tekeminen olisi todennäköisesti varsin hankalaa ja asioiden riippumaton toteaminen ja rajanveto vaikeaa.

Soveltamisalalain asumisen määrittelyn yhdenmukaistaminen asetuksen 883/2004 määrittelyn kanssa

Seuraavissa esimerkeissä, joissa Suomeen tulevan työntekijän oma lähtötilanne on periaatteessa sama, arvioidaan sitä, mikä merkitys asumisen (siteiden) arvioinnissa olisi sillä, että asuminen määriteltäisiin kuten nykyisin tai jos se määriteltäisiin siten, että EU-asetuksen mukainen intressien keskus - määrittely³⁶ olisi ratkaiseva myös vakuutuksen alkamiselle. Esimerkeissä on asiaa pohdittu käyttäen esimerkkinä työttömyysturvaoikeuksia, mutta tilanteen voisi yhtä hyvin esittää käyttäen jotakin muuta etuutta. Intressien keskus/kokonaisharkinta -keskustelussa ensisijaisen tärkeää on rajanveto asumisen ja oleskelun välillä. Esimerkit ovat relevantteja myös osion 3.2.5. kannalta. Viimeinen esimerkki esittelee tilanteen, jos sovellettaisiin asetuksen mukaista asumista.

Esimerkki 5: perheellinen työntekijä muuttaa Suomeen, perhe ulkomailla (Nykytilanne + tilanne, jos Suomen lainsäädännössä asuminen määriteltäisiin asetuksen mukaisen intressien keskus -ajattelun kautta)

Virolainen rakennustyöntekijä muuttaa Suomeen työskentelemään toistaiseksi solmitulla työsopimuksella, jossa työajaksi on merkitty 0-37.5 tuntia viikossa. Hänellä on tilapäinen osoite Suomessa ja hänen puolisonsa ja 2 lasta asuvat Virossa. Henkilö esittää vakuuttamishakemuksessaan muuttavansa Suomeen vakinaisesti. Toimitettuaan parin kuukauden palkkakuitit työskentelystään, hän saa Kelasta vakuuttamispäätöksen, jossa hänet vakuutetaan vuoden ajaksi SovAL 3 b §:n perusteella, koska henkilön työskentelyn voidaan katsoa olevan satunnaista/keikkaluontoista eikä hänellä voida katsoa olevan muitakaan kiinteitä siteitä Suomeen.

Puolen vuoden työskentelyn jälkeen henkilö jää työttömäksi ja ilmoittautuu TE-toimistoon. Hän hakee Kelasta työttömyysetuutta. Koska henkilön työssäoloehto ei Suomen työskentelyn osalta täyty eikä hänellä ole työssäoloehdoton laskettavia työskentelykausia Virossa, henkilöllä ei ole oikeutta peruspäivärahaan Suomessa. Hänellä ei ole myöskään oikeutta työmarkkinatukeen, koska hänen ei katsota asuvan vakinaisesti Suomessa (TTL 1 luku 8 §). Koska hänellä on siteitä kumpaankin maahan, tapahtuu arviointi kokonaistilanteen perusteella ja siteiden arvioidaan olevan vahvemmat Virossa siellä olevan perheen vuoksi ja Suomessa olevan tilapäisen osoitteen vuoksi. Samaan lopputulokseen tultaisiin myös käytettäessä asetuksen mukaista intressien keskus -ajattelua.

Esimerkki 6: perheellinen työntekijä muuttaa Suomeen, perhe mukana (Nykytilanne + tilanne, jos Suomen lainsäädännössä asuminen määriteltäisiin asetuksen mukaisen intressien keskus -ajattelun kautta)

Virolainen rakennustyöntekijä muuttaa Suomeen työskentelemään toistaiseksi solmitulla työsopimuksella, jossa työajaksi on merkitty 0-37,5 tuntia viikossa. Hänen puolisonsa ja 2 lastaan muuttavat myös Suomeen. Koko perheellä on kotikunta ja vakinaisen osoite Suomessa ja he ilmoittavat vakuuttamishakemuksissaan muuttavansa Suomeen vakinaisesti. Rakennustyöntekijä saa Kelasta vakuuttamispäätöksen, jossa hänet vakuutetaan Suomessa vakinaisesti asuvana SovAL 3 ja 3 a § perusteella, koska henkilön kokonaistilanne huomioiden, hänen katsotaan muuttaneen Suomeen vakinaisesti. Myös muut perheenjäsenet vakuutetaan Suomessa vakinaisesti asuvina perheenjäsenyyden perusteella.

Kuten edellisessä esimerkissä henkilöllä ei ole oikeutta peruspäivärahaan Suomessa, kun hän puolen vuoden jälkeen jää työttömäksi. Hänellä on kuitenkin oikeus työmarkkinatukeen, koska hänen katsotaan asuvan työskentelyn loppumisesta huolimatta edelleen vakinaisesti Suomessa. Tässä siis henkilön katsotaan kokonaisarvioinnin perusteella omaavan lähinnä siteitä Suomeen ja tämän takia katsotaan myös kansallisen lain mukaan asuvan täällä vakinaisesti. Samaan lopputulokseen päädyttäisiin myös intressien keskus -ajattelun perusteella.

³⁶ Tässä on huomioitava, ettei perhe ole suinkaan ainoa asia, jota arvioidaan, intressien keskus -ajattelussa. Yksinkertaisuuden vuoksi se on otettu tässä esiin yhtenä mahdollisena tärkeänä tekijänä.

Esimerkki 7: perheetön työntekijä muuttaa Suomeen, ei mainittavia siteitä kummasakaan maassa (Nykytilanne)

Tilanne on sama kuin ensimmäisessä esimerkissä, mutta tällä kertaa henkilöllä ei ole lainkaan perhettä. Henkilöllä ei ole oikeutta peruspäivärahaan Suomessa. Hänellä ei ole myöskään oikeutta työmarkkinatukeen, koska hänen ei katsota asuvan vakinaisesti Suomessa (TTL 1 luku 8 §).

Esimerkki 8: perheetön työntekijä muuttaa Suomeen (Jos Suomen lainsäädännössä asuminen määriteltäisiin asetuksen mukaisen intressien keskus-ajattelun kautta)

Kuten aiemmissa esimerkeissä, henkilö saa Kelasta vakuuttamispäätöksen, jossa hänet vakuutetaan vuoden ajaksi. Lisäksi jouduttaisiin arvioimaan hänen siteitään ja intressien keskustaan. Todennäköisesti tilanteessa, missä henkilöllä ei olisi siteitä mihinkään muuhunkaan maahan, niin intressien keskuksen voisi katsoa olevan Suomessa, missä hän on kuitenkin työssä ja missä hänellä on asunto (vaikkakin tilapäinen).

Puolen vuoden työskentelyn jälkeen henkilö jää työttömäksi ja ilmoittautuu TE-toimistoon. Hän hakee Kelasta työttömyysetuutta. Koska henkilön työssäoloehto ei Suomen työskentelyn osalta täyty eikä hän saa työssäoloehtoon laskettavia työskentelykausia Virossa, henkilöllä ei ole oikeutta peruspäivärahaan Suomessa. Hänellä olisi kuitenkin oikeus työmarkkinatukeen, koska hänen intressien keskuksen katsottaisiin olevan työskentelyn loppumisesta huolimatta edelleen Suomessa, jollei muutakaan siteitä toisiin maihin olisi.

Edellä esitettyjen esimerkkien nojalla voidaan päätellä, että ero soveltamisalain ja asetuksen 883/2004 asumisen määrittelyn välillä on vähäinen. Tältä osin muutos ei siis olennaisesti muuttaisi nykytilaa eikä poistaisi havaittuja ongelmia.

Suomesta muuttavien henkilöiden mukana muuttavat perheenjäsenet

Soveltamisalalaissa määritellään henkilöryhmät, jotka voivat säilyä Suomen sosiaaliturvassa. Myös perheenjäsenet voivat tietyissä tilanteissa säilyä Suomen asumisperusteisen turvan sisällä, jos he muuttavat siihen oikeutetun perheenjäsenen kanssa. Soveltamisalain 8 § mainittu viittaus soveltamisalain 5/7 § koskeviin henkilöihin rajoittaa kuitenkin tiettyjä henkilöryhmiä ja heidän perheenjäseniään vakuuttamisen ulkopuolelle, kun on kyse EU-alueella liikkumisesta. Esimerkiksi lähetettyjen yrittäjien perheenjäsenet eivät voi säilyä Suomessa vakuutettuina, vaikka lähetetyn työntekijän perheenjäsenet voivat, sillä lähetettyjä yrittäjiä ei ole mainittu soveltamisalain 5/7 §:ssä, toisin kuin EU-asetuksessa.

ETK ratkaisee työntekijään ja yrittäjään sovellettavan lainsäädännön silloin, kun työntekijä lähetetään toiseen valtioon tai yrittäjä lähettää itsensä tilapäisesti työskentelemään toiseen jäsenvaltioon. Lisäksi silloin, kun henkilö työskentelee kahdessa tai useammassa valtiossa, ratkaisu sovellettavasta lainsäädännöstä kuuluu ETK:lle. Työskentely useassa maassa on yleistynyt viime vuosina. Jos henkilöön voidaan soveltaa Suomen lainsäädäntöä näissä tilanteissa, loppu tulemana on se, että ETK myöntää henkilölle A1-todistuksen tietyksi määräajaksi osoitukseksi siitä, että häneen sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä. Perheenjäsenten osalta ainoastaan lähetyn työntekijän perheenjäsenet säilyvät soveltamisalain perusteella Suomen asumisperusteisen turvan piirissä. Tällöin voi käydä siis niin, että perheen työntekijä/yrittäjä -jäsen säilyy Suomessa vakuutettuna, mutta perheen ei-aktiivit jäsenet putoavat Suomen järjestelmän ulkopuolelle.

Esimerkki 9: Henkilö lähetetään lähettyinä työntekijänä Suomesta Saksaan kahdeksi vuodeksi ja hänen perheenjäsenensä lähtevät mukaan. Työntekijä saa ETK:lta A1-todistuksen ja hänen perheenjäsenensä kuuluvat Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Esimerkki 10: Yrittäjä lähettää itsensä tilapäisesti työskentelemään Saksaan kahdeksi vuodeksi ja hänen perheenjäsenensä lähtevät mukaan. Yrittäjä saa ETK:lta A1-todistuksen. Hänen perheenjäsenensä eivät kuitenkaan voi kuulua Sovalan perusteella Suomen turvaan.

Kun Suomi on EU-asetuksen mukaisesti määritelty toimivaltaiseksi valtioksi lähetettyjen työntekijöiden, lähetettyjen yrittäjien ja useassa maassa työskentelevien tai yrittäjien osalta ja heille on annettu tästä todisteena A1/E101 -todistus, on tarkoituksenmukaista, että myös heidän perheenjäsentensä sosiaaliturva määräytyy keskenänsä samoin perustein. ETK antaa vuosittain noin 2000 A1/E101 -todistusta. Suurin osa näistä on useassa maassa työntekijänä työtä tekeville henkilöille (n. 1800) ja noin viidesosa useassa maassa yrittäjänä työskenteleville henkilöille. Lähetetyille yrittäjille todistuksia annetaan noin 200–300 kappaletta. Tarkat määrät ovat luonnollisesti vaihdelleet vuodesta riippuen. Osa näiden ryhmien henkilöiden perheenjäsenistä on jo aiemminkin kuulunut Suomen sosiaaliturvaan sillä perusteella, että he ovat oleskelleet ulkomailla alle vuoden ja Kela on siten pitänyt heidät Suomessa vakuutettuina. Siitä ei ole tietoa, kuinka monta perheenjäsentä kullakin henkilöllä on ollut ulkomailla mukana, joten tältä osin on vaikea arvioida ehdotetun muutoksen tarkkaa kustannusvaikutusta.

Ratkaisuehdotukset

1) Suomeen muuton osalta

Vaihtoehto 1

Asumisen määrittelyn osalta on ensimmäisenä vaihtoehtona se, että säilytetään edelleen soveltamisalain mukainen asumisen määrittely Kelan etuuksien pohjana. Vaikka soveltamisalain Suomeen muuttoon koskevan pykälään ei ehdoteta muutosta tältä osin, tulisi kokonaisarvioinnin merkitykseen kiinnittää huomiota mahdollisessa hallituksen esityksessä.

Lisäksi yhtenä Suomeen muuton vakinaisuutta osoittavana (riittävänä) tekijänä olisi yhden vuoden työsovimuksen kesto nykyisen kahden vuoden sijaan.

Lisäksi voitaisiin harkita kotikuntalain mukaista erillistä säännöstä siitä, että vakinaisuutta osoittaisi se, että henkilö on jo asunut maassa tilapäisesti vuoden ajan. Tämä selkeyttäisi tilannetta varsinkin EU-alueen sisällä muuttavien osalta ja yhdenmukaistaisi soveltamisalain ja kotikuntalain asumiskäsitteitä.

Vaihtoehto 2

Toinen vaihtoehto asumisen määrittelylle olisi se, että nykyisen soveltamisalain mukaisen asumisen sijaan asuminen määriteltäisiin jatkossa suoraan kotikuntalain perusteella. Tämä voisi poistaa ristiriitaiset päätökset Kelan ja maistraatin välillä.

Tällöin tulee mietittäväksi, ratkaisisiko kotikuntalain mukaisen asumisen aina sama taho eli maistraatti vai ratkaistaisiinko asia edelleen erikseen Kelassa ja maistraatissa. Nykyisin kotikuntalain mukainen asuminen ratkaistaan jokaisessa maistraatissa eikä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta voida täysin varmistaa. Jotta Kela voisi seurata suoraan maistraatin antamaa ratkaisua, tulisi näiden yhdenmukaisuus taata. Jos taas ratkaisut annettaisiin edelleen erikseen, ristiriitatilanteilta ei voitaisi täysin välttää.

Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että kotikuntalain mukaiset mahdollisuudet saada kotikunta eroavat joiltakin osin keskeisesti soveltamisalain säännöksistä koskien maahanmuuttoa ja maastamuuttoa. Eroavaisuuksia on erityisesti siinä, että kotikuntalain mukaan Suomeen muuttava ja täällä asuva henkilö saa kotikunnan Suomesta aina, jos hän on Suomen kansalainen, kun taas soveltamisalain säännökset koskien asumisperusteiseen sosiaaliturvaan pääsyä koskevat kaikkia maahan muuttavia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta samalla tavalla. Kotikuntalaissa kotikunnan saavat lisäksi EU/ETA-maiden kansalaiset, jotka ovat rekisteröineet oleskeluoi-keutensa Suomessa, kun taas soveltamisalain mukaan tämä ei ole edellytys sosiaaliturvaan pääsulle eikä toisaalta itsessään siihen oikeuta. Muita eroavuuksia maahan muuttavien osalta on liittyy perheenjäsenyyteen, opiskelijoihin, oleskelulupien merkitykseen sekä mahdollisuuteen päättää asioista takautuvasti. Eroja on myös Suomesta muuttavien osalta, kun oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa tietyissä tilanteissa jatkuu, vaikka kotikuntaa ei enää ole tai toisinpäin.

Tämän pohdinnan perusteella työryhmä ei ole nähnyt edellytyksiä sille, että tässä vaiheessa voitaisiin yhdenmukaistaa soveltamisalain ja kotikuntalain asumiskäsi-

te. Tärkeää on silti määritellä kriteerit siten, että mahdollisimman usein kotikunnan saava henkilö tulee myös oikeutetuksi asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ja vastaa-vasti tähän oikeutettu voi saada kotikunnan.

Vaihtoehto 3

Kolmas vaihtoehto on sitoa oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan EU-asetuksen mukaiseen asumiseen eli käytännössä siihen, missä henkilön intressien keskus sijaitsee. Täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 11 artiklassa huomioon otettavia seikkoja on määritelty vielä yksityiskohtaisemmin. Käytännössä tämän voisi todeta esimerkiksi soveltamisalalaissa, missä säänneltäisiin lisäksi asumisesta siltä osin kuin ei ole kyse EU-asetuksen mukaisesta tilanteesta. Tämä vaihtoehto merkit-sisi käytännössä sitä, että luovuttaisiin EU-tilanteissa erillisistä edellytyksistä liitty-en vakuuttamiseen asumisperusteisessa järjestelmässä. Tämän myötä voisi olla mahdollista, että henkilö pääsisi hyvin lyhyenkin Suomessa oleskelun perusteella asumisperusteisten sosiaaliturvan piiriin, sillä tässä arvioitaisiin nimenomaan sitä, missä EU-maassa olisi eniten henkilön intressejä.

2) Suomesta muuton osalta

Työryhmä on katsonut, että välittömiä muutostarpeita nykysäännöstöön ei pääosin ole ja soveltamisala-lain säännökset maasta muuttavien osalta voidaan säilyttää pääosin ennallaan. Todettakoon, että MAAS-TO-työryhmän raportin mukaan nykytilaan ollaan pääosin tyytyväisiä. EU-asetuksen mukaan Suomen sosiaaliturvassa säilyvän henkilön perheenjäsenten osalta säännöt tulisi muuttaa kuitenkin vastaaviksi kuin lähetetyn työntekijän perheenjäsenen osalta. Työryhmä arvioi, ettei ole perusteltua asettaa lähetetyn yrittäjän perheenjäseniä huonompaan asemaan kuin lähetetyn työntekijän, vaan että soveltamisalalakia tulisi muuttaa tältä osin.

Työryhmän ehdotus

1) Suomeen muutto

Minimimuutos

Soveltamisalalaissa säilyy oma asumisen määrittelynsä. Määrittelyä kuitenkin tuodaan osin lähem-mäksi kotikuntalain ja verotuksen asumiskäsitettä niin, että riittävänä osoituksena vakinaisesta muu-tosta Suomeen olevan työsopimuksen kesto *lasketaan kahdesta vuodesta yhteen vuoteen*. Henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otetaan lisäksi huomioon tosiasiallinen vähintään vuoden asuminen Suomessa. Kokonaisarviointi säilyy edelleen pohjana vakinaista asumista arvioitaessa.

Jatkotoimenpiteet

Työryhmä ehdottaa, että jatkotyössä selvitetään tarkemmin mahdollisuutta yhtenäistää kansalliset asumisen määrittelyt keskenään ja sitä, onko mahdollista yhdenmukaistaa ne täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 määritelmän kanssa EU/ETA-tilanteissa.

EU:ssa käytävään keskusteluun asumisen, sosiaaliturvaoikeuksien ja liikkumisvapauden suhteista tulee osallistua aktiivisesti tavoitteena yhtenäisten periaatteiden löytäminen.

2) Suomesta muutto

Minimimuutos

Työryhmä ehdottaa, että soveltamisalalain 8 § tarkistetaan niin, että tehdään perheenjäseniä koskeva täsmennys ja mahdollistetaan näin kaikkien lähetettyjen tai useassa maassa työskentelevien (eli A1/E101-todistuksen Suomesta saaneiden) henkilöiden perheenjäsenten säilyminen Suomen sosiaali-turvassa samoin edellytyksin. Muutos laajentuu koskemaan myös lähetettyjen yrittäjien **sekä useassa maassa työskentelevien tai yrittäjätoimintaa harjoittavien henkilöiden** perheenjäseniä.

Jatkotoimenpiteet

Myöhemmin on syytä arvioida sitä, onko nykyinen oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa tietystä syystä myös yli vuoden poissaolon ajalta (SovaL 5§, 6§ ja 7§) edelleen perusteltu ja siinä tapauksessa, tulisiko siihen liittää velvollisuus tietyn vakuutusmaksun suorittamiseen.

3.2.4. Päätökset asumisesta ja etuuksista

Tällä hetkellä Kela antaa hakemuksesta erikseen päätöksen siitä, kuuluuko henkilö Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan (ml. sairausvakuutus) ja erillisen etuushakemuksen saapuessa myös erillisen päätöksen kyseisestä etuudesta. Tämä käytäntö päätösten antamisesta asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta perustuu nykymuodossaan eduskunnan apulaisoikeusmiehen 1990-luvun loppupuolella antamiin kannanottoihin (mm. Paunio 1496/4/97), joissa kiinnitettiin huomiota siihen, että tietyissä muuttotilanteissa henkilöt saattoivat tietämättään jäädä sosiaaliturvan soveltamispiiriin ulkopuolelle tai he eivät saaneet riittävästi tietoa siitä, miten pitkään he kuuluivat sosiaaliturvan piiriin. Näin olleen päätös sosiaaliturvaan kuulumisesta katsottiin aina tarpeelliseksi silloin, kun henkilö muuttaa Suomeen tai Suomesta ulkomaille.

Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta annetut päätökset ovat henkilölle varsin vaikeaselkoisia ja nopeammin muuttuvissa tilanteissa henkilö voi saada useita päätöksiä yhdenkin vuoden aikana. Työryhmässä on tämän vuoksi arvioitu sitä, onko nykyisten tapaisten päätösten antaminen edelleen perustelua. Työryhmä on arvioinut tilannetta erikseen Suomeen muuttavien ja Suomesta muuttavien osalta.

Suomeen muuttavan osalta on siis harkittava, annettaisiinko edelleen yleinen päätös asumisesta kuten nykyisin vai olisiko asumista tarkasteltava vasta varsinaista etuutta haettaessa. Tällöin etuna olisi, että tosiasiat olisivat paremmin tiedossa. Toisaalta henkilö ei etukäteen voisi tietää tilannettaan. Asia liittyy tältä osin myös siihen, miten selkeä perussääntely tältä osin on ja miten paljon yksittäistapauksen ratkaisu pohjautuu kokonaisharkintaan. Kokonaisharkinta nousee esiin erityisesti ei-aktiivien ja lyhytaikaisesti työskentelevien kohdalla.

Mikäli päätös vakinaisesta asumisesta ja/tai työskentelyn perusteella kuulumisesta asumiseen perustuvan vakuutuksen piiriin annettaisiin vasta, kun henkilö hakee jotain etuutta, on pohdittava tämän muutoksen vaikutusta mm. siihen, miten henkilön sairausvakuutusmaksuvelvollisuus ratkaistaisiin ns. vakuuttamispäätöksen puuttuessa. Tällä hetkellä sairausvakuutusmaksuvelvollisuus määrätään Suomeen tulevalle henkilölle, ellei hänellä ole esittää toisesta EU-maasta saatu lainvalintalomake (E121 tai A1) taikka kielteistä päätöstä Kelasta koskien sosiaaliturvaan kuulumista. Käytännössä maahan tuleva todennäköisesti ensimmäiseksi hakisi juuri Kela-korttia. Tässä tapauksessa asia siis tulisi ratkaistavaksi kohtalaisen pian sairausvakuutuksen kannalta. Kokonaisuuden kannalta olisi tällöin tärkeää, että samalla ratkaistaisiin oikeus julkiseen terveydenhoitoon. Henkilölle annettaisiin tältä osin päätös oikeudesta näihin etuuksiin ja samalla ratkaistaisiin vakuutusmaksuvelvollisuus.

Tämän ei välttämättä tarvitse merkitä sitä, että samalla ratkeaisi oikeus myös muuhun asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan, jos siihen sovelletaan osin eri vaatimuksia. Joka tapauksessa lopullisesti asiaa tarkasteltaisiin vasta näitä etuuksia haettaessa. Henkilö ei siis enää saisi erillistä päätöstä kuulumisesta Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan vaan aina etuuspäätöksen.

Jos erillisistä vakuuttamispäätöksistä luovuttaisiin Suomeen muuttavien osalta, tulisi kuitenkin harkita niiden säilyttämistä tiettyjen pitempiaikaisesti ulkomaille lähtevien henkilöryhmien osalta, joilla voi olla oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa. Näiden ryhmien, kuten kolmansien maihin lähetettyjen työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä, kohdalla voisi olla asianmukaista antaa edelleenkin etukäteen erilliset vakuuttamispäätökset heidän lähtiessään ulkomaille, sillä heillä on yleensä tarkkaan määritelty ulkomaille oleskelun aika ja melko muuttumattomat olosuhteet ulkomaille oleskelun aikana. Tällöin myös kuulumisen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan on helpompi määritellä jo etukäteen. Nämä voisivat siten edelleen hakemuksesta saada asiasta päätöksen. Kun työntekijä lähtee toiseen EU/ETA-maahan tai sosiaaliturvasopimusmaahan, toimivalta ratkaista sovellettava lainsäädäntö on ETK:lla. Sen sijaan tilanteessa, jossa henkilö lähtee lähetettynä työntekijänä sopimuksettomaan maahan, Kela ratkaisee, voiko henkilöön edelleen soveltaa Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä. On tärkeää, että ulkomaille lähtevälle työntekijälle ja hänen perheenjäsenilleen annettava ratkaisu olisi mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen. Tällä hetkellä EU/ETA- ja sosiaaliturvasopimustilanteissa henkilö saa ensin ratkaisun ETK:sta ja sen jälkeen vielä Kelasta. Tämä aiheuttaa ongelmia esimerkiksi muutoksenhaun osalta. Olisi tärkeää, että Kelan päätöksellä ei uudelleen ratkaistaisi ETK:n toimivaltansa puitteissa ratkaisemaa asiaa.

Sen sijaan muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa tilapäisesti ulkomaille lähtevien henkilöiden osalta tulisi harkita sitä, missä vaiheessa ja millä tavalla heidän kuulumisensa asumisperusteiseen sosiaaliturvaan tulisi ratkaista. Heidän osalta pitäisi myös tutkia, onko henkilöllä joku etuus maksussa. Monesti

kuitenkin on, ettei tilapäisesti Suomesta lähtevä hae päätöstä. Asiaan liittyvä ongelma on pitkälle se, että useat olettavat automaattisesti säilyvänsä Suomen sosiaaliturvassa, vaikka näin ei välttämättä olisikaan. Suomen kansalaisuushan ei itsessään anna tässä asiassa mitään oikeuksia. Tiedottamistarve ja informaatio ovat tässä avainasemassa, vaikka kokemus osoittaa, ettei tieto välttämättä tavoita kaikkia tarvitsijoita.

Ratkaisuvaihtoehdot

Suomeen muuttava

Koska päätös asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumisesta ei ole varsinainen ennakkopäätös, vaan sillä hetkellä tiedossa oleviin seikkoihin perustuva päätös, tulisi harkita sitä, onko tällaisen erillisen vakuuttamispäätöksen antamiseen tarvetta Suomeen muuttavien henkilöiden osalta. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla se, että vakinainen asuminen ratkaistaisiin vasta siinä yhteydessä, kun henkilö hakee etuutta, jolloin päätös asumisen tai työskentelyn perusteella vakuuttamisesta sen etuuden suhteen annettaisiin samassa päätöksessä etuuspäätöksen kanssa. Toisena vaihtoehtona on säilyttää tilanne ennallaan.

Suomesta muuttava

Nykytilanteen säilyttämisen vaihtoehtona on luopua päätösten antamisesta lukuun ottamatta lähetettyjä työntekijöitä ja muita erityisryhmiä, joilla pitempiaikaisesti ulkomaille lähtiessään on oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa. Näiden kohdalla päätösten antaminen on perusteltua.

Työryhmän ehdotus

Minimimuutos

Selkeytetään hallinnollista epäselvyyttä ETK:n ja Kelan antamien päätösten suhteen niin, että jatkossa, kun Kelan päätös perustuu ETK:n lainvalintaratkaisuun, ei Kelan päätöksestä synny erillistä valitusoikeutta Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Asiasta tulisi säätää tarkistamalla Soveltamisalain 13 §:ää. Kelan päätös (ETK:n ratkaisun perusteella) olisi siten ainoastaan toteava.

Muilta osin ei esitetä muutoksia nykytilaan.

3.2.5. Työttömyysturva ja asuminen

1) Työmarkkinatuki

Työmarkkinatuki poikkeaa työttömyyspäivärahasta suhteessa soveltamisalain asumiskäsitteeseen ja EU-asetukseen 883/2004 (ks. myös osion 3.2.3. esimerkit aiheesta). Työmarkkinatuen saaminen on kansallisesti sidottu vakinaiseen asumiseen eikä sitä eksportoida ulkomaille myöskään asetusta sovellettaessa, koska sen on katsottu olevan asetuksen 883/2004 artiklan 70 mukainen maksuihin perustumaton erityisetus. Tämä on todettu kirjaamalla etuus asetuksen liitteeseen X. Maksuihin perustumattomia erityisetuksia ei tarvitse asetuksen mukaan maksaa muille kuin kyseisessä maassa asuville, vaikka EU-asetusten yleisenä lähtökohtana on ollut luopuminen etuuksien maksamiselle asetetuista maassa asumista koskevista kansallisista edellytyksistä.

Työmarkkinatuki eroaa työttömyyspäivärahasta siinä, että henkilöllä on oikeus jälkimmäiseen etuuteen silloinkin, kun häntä ei pidetä maassa asuvana. Vaikka molemmista säädetään nykyään samassa työttömyysturvalaissa ja työmarkkinatuki kansallisesti ymmärretään osaksi työttömyysturvaa, poikkeaa työmarkkinatuki päivärahasta siinä, ettei se etuutena ole työskentelyyn perustuva. Työmarkkinatuki on maksuihin perustumaton etuus, johon sovelletaan tarveharkintaa³⁷ ja jonka saaminen ei edellytä henkilön aiempaa työntekoa. Työmarkkinatuki on siten tältä osin toimeentulokertyypinen etuus. Mikäli työmarkkinatukea koskevat säännöt yhtenäistyvät työttömyysturvan peruspäivärahan sääntöihin, esimerkiksi luopumalla kokonaan tarveharkinnasta, etuus lähenisi sosiaalivakuutusetuutta ja loittonisi toimeentulokertyypisistä etuuksista. Työmarkkinatuki ei tuolloin välttämättä enää täyttäisi maksuihin perustumatto-

³⁷ Valtioneuvoston keväällä 2012 antaman rakennepoliittisen kannanoton mukaan puolison tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luovuttaisiin vuoden 2013 alusta lukien.

man erityisetuuden edellytyksiä ja se tulisi tämän seurauksena maksaa myös EU/ETA-alueelle samoilla säännöillä kuin työttömyyspäiväraha.

Arvioitaessa sitä, tulisiko työmarkkinatukea maksaa henkilölle, jonka työskentely on päättynyt ja jota ei pidetä Suomessa asuvana, sekä sitä, milloin työmarkkinatuen maksaminen tuo mukanaan oikeuden muihin etuuksiin, keskeiseksi kysymykseksi nousee, katsotaanko työmarkkinatuen liittyvän aiempaan työskentelyyn vai ei. Samalla lienee arvioitava, onko hakijalle jo muodostunut riittävät siteet Suomen työmarkkinoille.³⁸ Asumiseen liittyvää vaatimusta ei välttämättä voitaisi soveltaa siinä tapauksessa, että työmarkkinatuen maksamisen jatkuminen työttömyyspäivärahan enimmäiskauden jälkeen johtuu siitä, että se perustuu aiempaan työskentelyyn. Tällöin EU-asetuksen mukaan myös oikeus mm. perhe-etuuksiin ja sairaanhoitoon säilyy.

Työryhmä toteaaakin, että *työttömyysturvaedellytysten* valvominen on entistä tärkeämpää, sillä työttömyysturvan mukana säilyy EU-säännösten perusteella koko vastuu sosiaaliturvasta. Heinäkuun alussa 2012 voimaan tulleen työttömyysturvalain muutoksen jälkeen työ- ja elinkeinotoimisto ei enää seuraa työnhakijaksi rekisteröityneen henkilön ulkomaanmatkoja. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää kuitenkin edelleen, että työnhakija on valmis ottamaan vastaan Suomesta tarjottua työtä ja osallistuu työllistymismahdollisuuksiinsa parantaviin palveluihin työ- ja elinkeinotoimiston kanssa sovitulla tavalla. Koska työttömyysturvalain edellä mainittu muutos on tullut voimaan vasta hiljattain, muutoksen vaikutuksesta työnhakijoiden käyttäytymiseen ei vielä ole saatavissa tietoa. Asiaa tulee seurata.

Yhtenä vaihtoehtona on nostettu esiin se, että työttömyysturvalaissa voitaisiin säätää siitä, milloin vakuutettuna olo päättyy sen johdosta, ettei henkilö ole ollut *riittävästi työmarkkinoiden käytettävissä*. Työvoimapolitiisesti arvioituna moitittavan menettelynsuorauksia ovat työttömyysturvalain voimassa olevien säännösten mukaan korvaukseton määräaika eli ns. karenssi ja työssäolovelvoite. Nykykäytännön mukaan muita etuuksia ei makseta korvauksettoman määräajan aikana ns. entisille EU-työntekijöille, jotka saavat työttömyyspäivärahaa, mutta joita ei katsota Suomessa vakinaisesti asuviksi. Jos heidän oikeutensa työttömyyspäivärahaan katkeaa (korvaukseton määräaika /työssäolovelvoite), heidän asetuksen mukainen työntekijästatuksensa poistuu. Tämän seurauksena he eivät ole enää sairausvakuutuslain tai soveltamisalalain mukaisesti vakuutettuja ja menettävät näin ollen oman oikeutensa näiden lakien mukaisiin etuuksiin.

Työssäolovelvoitteen merkitystä tulisi analysoida paremmin kansainvälisten tilanteiden näkökulmasta. Voitaisiin harkita, tulisiko toistuvalla työvoimapolitiisesti moitittavalla menettelyllä olla seurauksia niin, että työttömyysvakuutus voitaisiin tällöin päättää ja samalla päättyisi myös oikeus muuhun Suomen sosiaaliturvaan, jos oikeus siihen on EU-lainsäädännön mukaisesti perustunut vain työttömyysetuuden maksamiseen.

2) Työttömyyspäiväraha

Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että joissakin tilanteissa henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, vaikka hän maksaisi työssä ollessaan työttömyysvakuutusmaksuja, koska hänen ei katsota asuvan maassa vakinaisesti. Tämä ongelma koskee lähinnä suoraan kolmansista maista Suomeen tulevia henkilöitä, joihin ei siis sovelleta EU-asetusta. Niille, joihin asetusta sovelletaan, maksetaan aiempaan työskentelyyn perustuvaa työttömyysturvaa, vaikka heidän ei katsottaisi asuvan maassa soveltamisalalain mukaan vakinaisesti.

Vastaava tilanne voi syntyä myös silloin, kun henkilöllä on ollut asianmukainen, Suomessa työskenteilyn mahdollistava oleskelulupa, mutta hänen jäätyään työttömäksi häntä ei voida rekisteröidä työnhakijaksi julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) säädetyn oleskelulupaa koskevan rajoituksen vuoksi. Työnhakijaksi ei voida rekisteröidä henkilöä, jonka oleskelulupaan liittyy työnantajan koskevia rajoituksia. Lisäksi työttömyysturvalaista voi johtua, ettei työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle voida maksaa työttömyysetuutta oleskeluluvan lajin takia. Työttömyysetuutta maksetaan henkilöille, joilla on rajoittamaton oikeus ansiotyöhön Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen perusteella tai jolla on oikeus ansiotyöhön muun kuin tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

³⁸ C-22/08 *Vatsouras* ja C-23/08 *Koupatantze* (ks. liite 2)

Työttömyysturvalainsäädäntöä tulisikin tarkastella myös näistä näkökulmista niin, että voitaisiin välttää toisaalta väliinputoamistilanteet ja toisaalta turvan jatkuminen silloin, kun henkilö ei todellisuudessa ole Suomen työmarkkinoiden käytettävissä.

Ratkaisuvaihtoehdot

Työryhmässä pohdittiin mahdollisuutta irrottaa työmarkkinatuki soveltamisalain mukaisesta asumisesta ja sitoa se asetuksen mukaiseen asumiseen ratkaisuna tilanteeseen, jossa henkilö ei *de facto* ole Suomen työmarkkinoiden käytettävissä, eli hänen *intressiensä keskipiste* olisi muualla. Toiseksi todettiin, että mahdollisuus säätää vakuutuksen päättymisestä toistuvan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn perusteella voisi myös osaksi ratkaista ongelman. Lisäksi työmarkkinatukeen liittyviä erityiskysymyksiä tulisi tarkastella rajat ylittävän liikkuvuuden kannalta erikseen sekä työperäisen liikkuvuuden ja maahanmuuton, oleskeluoikeuden, työmarkkinaviranomaisten toiminnan että sosiaaliturvan kannalta.

Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista voitaisiin rajoittaa siten, että henkilön kuuluminen sosiaaliturvan piiriin lakkaisi, jos hänen oikeutensa työttömyysetuuteen on lakannut toistuvan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Tällainen tulisi kyseeseen esimerkiksi silloin, kun henkilö oleskelee ulkomailla eikä siksi osallistu työvoimapolitiittisiin toimiin. Näissä tilanteissa henkilölle asetetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n perusteella työssäolovelvoite. Muutos koskisi kaikkia työmarkkinatuen saajia. Asia edellyttää jatkoselvittämistä. Erityisesti siihen liittyy ongelmia, miten kyettäisiin erottamaan Suomessa oleskeleva henkilö sellaisesta henkilöstä, joka on menettänyt oikeutensa työttömyysetuuteen sen vuoksi, ettei hän nimenomaan ulkomailla oleskelun takia ole ottanut vastaan esimerkiksi tarjottua työtä.

Työryhmän ehdotus

Jatkotoimenpiteet

Työryhmä katsoo, että jatkotyössä tulisi selvittää mahdollisuus päättää työttömyysvakuutus, mikäli henkilö menettelee toistuvasti työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasti. Jatkotyössä voisi selvittää, mihin asumisen käsitteeseen työmarkkinatuki sidotaan.³⁹

3.2.6. Luontoisetuudet: julkiset terveystalvet, Kela-korvaukset ja Kelan kuntoutusetuudet

Työryhmässä keskusteltiin Solmu IV -työryhmän ja rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmän vastuunjaosta. Rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmä valmistelee nk. potilasdirektiivin (24/2011/EU) kansallista täytäntöönpanoa. Todettiin, että Solmu IV -työryhmässä luontoisetuuksia käsitellään soveltamisalakiin liittyvistä näkökohdista, kun taas rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmä pohtii aihepiiriä laajasti. Lisäksi todettiin, että nk. potilasliikkuvuusdirektiiviin liittyvät kysymykset käsitellään kuitenkin kokonaan rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmässä. Työryhmien välillä sovittiin rajanvedosta niin, että tässä raportissa kuvataan tarvittavia muutoksia mutta varsinaiset esitykset tehdään rajat ylittävän terveydenhuollon esitysten yhteydessä.

EU-asetuksessa 883/2004 tarkoitettuja luontoisetuuksia ovat Suomessa julkisen terveydenhuollon palvelut, sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset (nk. Kela-korvaukset) ja Kelan kuntoutusetuudet. Luontoisetuuksiin liittyvät keskeisimmät säännösten kehittämistarpeet voidaan jakaa kahteen pääryhmään: 1) henkilön oikeus luontoisetuuksiin (nk. oikeus hoitoon) rajat ylittävissä tilanteissa ja 2) vastuu luontoisetuuksien kustannuksista (nk. hoitokustannukset) rajat ylittävissä tilanteissa.

³⁹ Ks. myös luvun 3.2.3. esimerkit.

1) Oikeus hoitoon

Suomessa kunnat ovat vastuussa julkisen terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä kuntalaisille. Tätä koskevat säännökset ovat ensisijaisesti terveydenhuoltolaissa, kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Lainsäädäntöön sisältyy lisäksi yleinen velvoite antaa julkisessa terveydenhuollossa kiireellistä sairaanhoitoa kaikille henkilöille, jotka ovat Suomessa kiireellisen hoidon tarpeessa. Sairausvakuutuslaissa säädetään sairaanhoitokorvauksista. Niihin on oikeutettu Suomessa sairausvakuutettu henkilö, joka voi olla sairausvakuutettu Suomessa vakituisen asumisen ja/tai työntöön perusteella. Laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista säädetään, että Suomessa sairausvakuutetut henkilöt ovat oikeutettuja näihin etuuksiin.

Rajat ylittävissä tilanteissa henkilöllä voi olla oikeus luontoisuuksiin Suomessa myös silloin, kun hänen sovelletaan asetusta 883/2004 (ks. liite 9). Asetuksen soveltamistilanteissa merkityksellistä on, onko Suomi *toimivaltainen valtio* henkilön hoito-oikeuksien ja hoitokustannusten osalta. Säädöksen nojalla siis määritellään, missä valtiossa henkilöllä on ensisijaisesti oikeus luontoisuuksien saamiseen ja mikä valtio on ensisijaisesti velvollinen vastaamaan henkilölle annetun ja/tai annettavan luontoisuuksien kustannuksista. Valtioiden välillä toimivaltaisuus luontoisuuksista perustuu ensisijaisesti henkilön työnteekoon (*lex loci laboris*) ja asuminen on vasta toissijaisesti merkityksellistä (*lex loci domicilii*). Siten esimerkiksi henkilön työnteko Suomessa on merkityksellisempi toimivaltaisuutta määriteltäessä kuin asuminen.

Esimerkki 12: Virolainen työntekijä työskentelee vakituksessa työsuhteessa Helsingissä linja-autonkuljettajana ja asuu työntekijän järjestämässä kimppekämpässä. Hän tekee pitkää päivää, jotta voi viettää pidempiä viikonloppuvapaita perheensä kanssa Tallinnassa. Koska hän asuu Suomessa tilapäisessä asunnossa kimppekämpässä, ei hänellä ole Suomessa kotikuntaa. Hän on työntekonsa perusteella kuitenkin Suomessa työeläke- ja sairausvakuutettu. Hän on myös soveltamisalain etuuksien piirissä työskentelynsä perusteella, vaikkei häntä katsota Suomessa asuvaksi. Suomi on EU-asetuksen nojalla hänen luontoisuuksista toimivaltainen valtio ja hänellä on siten oikeus kaikkiin julkisen terveydenhuollon palveluihin Suomessa sekä sairaanhoitokorvauksiin ja myös Kelan kuntoutusetuuksiin. Lisäksi Suomi vastaa hänelle ulkomailla aiheutuvien luontoisuuksien kustannuksista ja/tai niiden korvaamisesta.

Julkisen terveydenhuollon ylläpitäminen Suomessa perustuu kuntien velvoitteeseen järjestää palveluita kuntalaiselle, josta säädetään kotikuntalaissa. Kotikunnasta päättävä viranomainen on maistraatti. Tästä huolimatta kunta ei ole palveluita järjestäessään sidottu maistraatin tekemään kotikuntamerkintään.

Sairausvakuuttaminen Suomessa ratkaistaan sairausvakuutuslain nojalla. Sairausvakuuttamisen edellytyksenä arvioidaan pääsääntöisesti henkilön vakinaista asumista Suomessa ja/tai työntekoa tai itsenäistä ammatinharjoittamista Suomessa tai suomalaiselle työnantajalle. Asumisen määrittely sairausvakuuttamista varten perustuu soveltamisalakiin. Sairausvakuutuksesta päättävä viranomainen on Kela.

Perusasetuksessa on säännöksiä, jotka koskevat henkilön asumisen/asuinvaltion määrittelyä tarvittaessa rajat ylittävissä tilanteissa. Tällöin viranomaisten on pohdittava henkilön asumista siltä kannalta, missä henkilön *intressien keskus* tosiasiallisesti sijaitsee. Epäselvyyttä asiaan tuo, että asumiskäsite näyttää olevan erilainen asetuksen 883/2004 sosiaaliturvaetuksia koskevissa eri luvuissa, esim. sovellettavaa lainsäädäntöä (II osasto) ja sairausetuuksia (III osasto) koskevissa säännöksissä se määritellään eri tavoin. Siten esimerkiksi 11.3.e artiklan ja 17 artiklan samanaikaista soveltamista ei tulisi tapahtua, vaikka se on kuitenkin joidenkin henkilöryhmien, kuten opiskelijoiden ja ei-aktiivien perheenjäsenien osalta, tosiasiallinen ja tarkoituksenmukaisin toimintatapa.

Koska EU-asetusten mukaan asumista ei saa käyttää edellytyksenä etuuksien saamiselle, varsinkaan työntekijöiden osalta, ei kotikuntalain mukaista asumista voida edellyttää Suomessa työskenteleviltä henkilöiltä. Toisaalta, kotikuntalain mukaan ne EU-maiden kansalaiset, jotka ovat rekisteröineet oleskelunsa Suomessa, saavat jo rekisteröinnin perusteella kotikunnan. Hankaluuksia kotikunnan saamisen

⁴¹ Ulkomaille vakituiseksi asuvat eläkkeensaajat ja näiden perheenjäsenet sekä Suomessa sairausvakuutettujen työntekijöiden ulkomailla asuvat ei-sairausvakuutetut perheenjäsenet.

huollon yksikön ylläpitäjän vastuulle, eikä niitä voi edelleen laskuttaa potilaalta, muulta suomalaiskunnalta tai valtiolta.

***Esimerkki 13:** Esimerkissä 12 esitelty virolainen työntekijä käyttää Helsingin kaupungin terveyskeskuksen palveluita ja maksaa kuntalaisen asiakasmaksun, vaikka hänellä ei ole kotikuntaa Suomessa. Koska Suomi on toimivaltainen valtio hänen hoitokustannuksista, ei valtio korvaa hänen hoidostaan aiheutuneita kustannuksia. Hänen hoitokustannukset jäävät näin hoidonantajalle.*

Kuten edellä todettiin, julkisen terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä vastaavat kunnat. Palvelut rahoitetaan pääosin kunnallisverotuksessa kerättävin verovaroin ja lisäksi valtio maksaa kunnan peruspalvelujen järjestämiseen valtionosuuksia. Palveluiden käyttäjiltä peritään asiakasmaksu, jonka suuruudesta kunnat päättävät lainsäädännön puitteissa itsenäisesti.

Työryhmäkeskusteluissa huomioitiin, että kunnille on kustannusten hallinnoinnin ja rahoituksen kannalta ongelmallista, kun julkisen terveydenhuollon palveluita käyttää muu kuin kotikunnan Suomessa omaava henkilö. Ongelman ytimen muodostaa tilanne, jossa henkilöllä on oikeus luontoisetuuksiin Suomessa EU-asetuksen 883/04 tai kansainvälisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla, mutta henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa.

Kansallisen julkisen terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta koskeva lainsäädäntö perustuu siihen, että hoitokustannukset kiinnittyvät henkilön kotikuntaan. Kotikunnan puuttuessa kansallisen lainsäädännön lähtökohtana on, että aiheutuneet kustannukset laskutetaan palvelun käyttäjältä. Rajat ylittävissä tilanteissa, johon sovelletaan EU-asetusta 883/04 tai kansainvälistä sosiaaliturvasopimusta, ei palvelun käyttäjältä voi laskuttaa aiheutunutta hoitokustannusta. Tällaisessa tilanteessa palvelun käyttäjä on samassa asemassa kuin kotikunnan Suomessa omaava henkilö, ja maksaa siten palvelun käyttämisestä vain kuntalaisen asiakasmaksun. Työryhmäkeskusteluissa todettiin kansallisen säännösten kehittämistarve siitä, mikä taho on vastuussa erityisesti julkisessa terveydenhuollossa aiheutuneista hoitokustannuksista tällaisessa tilanteessa.

***Esimerkki 14:** Ruotsalainen rajatyöntekijä työskentelee Tornionjokilaakson alueella; hän asuu Ruotsin Haaparannassa ja työskentelee Suomessa Torniossa. Hän käyttää Torniossa työterveyshuollon palveluita ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin palveluita. Lisäksi hän käy työmatkoillaan Jyväskylässä ja asioi tuolloin myös paikallisella terveysasemalla. Koska Suomi on toimivaltainen valtio hänen hoitokustannuksista, ei valtio korvaa hänen hoidostaan aiheutuneita kustannuksia. Hänen hoitokustannukset jäävät näin hoidonantajalle.*

Työryhmässä todettiin, että hoidon järjestämisvastuuta liittyen henkilöihin, joilla ei ole kotikuntaa samoin kuin eri henkilöiden hoitokustannukset ja niiden jakautuminen valtion, kunnan ja potilaan välillä sekä tähän liittyvät mahdolliset vaihtoehdot ja säädösehdotukset käsitellään rajat ylittävän terveydenhuollon työryhmässä. Työryhmän näkemyksen mukaan julkiselle terveydenhuollolle ja henkilölle itselleen säännösten ja käsittelyn tulisi ilmetä yksinkertaisena ja mahdollisimman selkeänä. Työryhmäkeskusteluissa peräänkuulutettiin myös oikeudenmukaisuutta eri tahojen välillä, kun pohditaan oikeuksia ja velvoitteita.

Julkisen sektorin kustannusten hallinnoinnin lisäksi työryhmässä keskusteltiin myös henkilöiden maksamista sosiaalivakuutusmaksuista ja muista maksuista Suomeen. Todettiin, että kun henkilö on Suomessa vain työeläkevakuutettu tai työeläke- ja sairausvakuutettu, ei häneltä peritä sellaista maksua, joka ohjautuisi julkisen terveydenhuollon ylläpitämiseen. Todettiin, että henkilöiltä perittäviä maksuja tulisi tässä mielessä edelleen kehittää.

Lisäksi työryhmässä todettiin, että kun henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, ei hän myöskään ole velvollinen maksamaan kunnallisveroa/kunnallisverovelvollinen missään kunnassa. Kotikunnattomien henkilöiden hoidosta aiheutuvat kustannukset eivät myöskään sisälly kuntien peruspalvelujen kuntakoh-taisiin valtionosuuksiin, sillä ne pohjautuvat kuntalaisia koskeviin laskelmiin. Suora valtion korvaus aiheutuneista kustannuksista on ainoa keino kohdistaa korvaukset kuntien kesken oikeudenmukaisesti.

Ratkaisuehdotuksia

Edellä kuvaillut tilanteet vaativat monia muutoksia ja täsmennyksiä lainsäädännössämme.

Työryhmän ehdotus

Minimimuutos

Alla esitetyt ehdotukset kuuluvat työryhmän ehdotukseen minimimuutokseksi, mutta ne esitetään toteutettavaksi osana Rajat ylittävän terveydenhuollon ohjausryhmän (RAJA) ehdotuksia.

1) Oikeus hoitoon

- Kun henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, mutta hänellä on EU-lainsäädännön tai kansainvälisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla oikeus hoitoon Suomessa, tulisi lainsäädännössä määrittellä, mikä kunta on vastuussa hoidon järjestämisestä.⁴²
- Henkilön tulee voida osoittaa oikeutensa luontoisetuksiin Suomessa todennettavalla asiakirjalla, joka velvoittaa kaikkia luontoisetuksia Suomessa hallinnoivia viranomaisia, joten EESSI-lain 13§ laajennetaan koskemaan kaikkia kansainvälisiä tilanteita.

2) Vastuu kustannuksista

- Kun henkilöllä ei ole Suomessa kotikuntaa, mutta hänellä on EU-lainsäädännön tai kansainvälisen sosiaaliturvasopimuksen nojalla oikeus hoitoon Suomessa, tulisi lainsäädännössä määrittellä, että valtio korvaa aiheutuvat hoitokustannukset hoidonantajan ylläpitävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai sairaanhoitopiirille. Valtion ja kuntien kustannusvastuun muutoksen tasapainottamisesta sovitaan erikseen.

Jatkotoimenpiteet

- Kun kyse on oikeudesta luontoisetuksiin, tulisi asumisen määrittelylle olla vain yksi kansallinen säännöstö, jota kaikki luontoisetuksia toimeenpanevat viranomaiset noudattavat.
- Tulisi selvittää mahdollisuus alkaa periä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu tai muu veroluonteinen sosiaalivakuutusmaksu henkilöltä, jonka luontoisetuksien *toimivaltainen valtio* on Suomi. Vastaavaa maksua tulisi harkita myös niiden henkilöiden osalta, joilla maahanmuuttodirektiivien tai kansainvälisten sosiaaliturvasopimusten mukaan on oikeus Suomen julkiseen terveydenhuoltoon. Yhteys lähdeveroon tulisi selvittää samalla.

3.2.7. Oleskelulupaedellytys

Soveltamisalalaissa oleva edellytys oleskeluluvan olemassaolosta on osoittautunut ongelmalliseksi siinä erityistilanteissa, että henkilö voidaan muilta osin katsoa tulleen maahan vakinaisesti, mutta hänen oleskelulupahakemuksensa käsittely kestää. Tällainen tilanne voi tulla vastaan esimerkiksi silloin, kun Suomen kansalaisen perheenjäsen tulee Suomeen, sillä tällöin ei vaadita, että oleskelulupaa haettaisiin ulkomailta käsin.

Kun henkilölle myönnetään oleskelulupa, se myönnetään vasta myöntöhetkestä eteenpäin, eikä takautuin vaikutuksin. Tällöin henkilöä ei voida ottaa soveltamisalalain tarkoittaman sosiaaliturvan piiriin ennen kuin lupa on myönnetty, vaikka hän on ollut laillisesti Suomessa jo pidemmän aikaa ja hänet olisi sosiaaliturvan kannalta voitu katsoa jo maahan tulosta lähtien vakinaisesti täällä asuvaksi. Sosiaaliturvaan kuulumisen sitominen tässä muodossa oleskelulupa on ongelmallista, koska oleskelulupien käsittelyajat saattavat tilanteen mukaan vaihdella huomattavasti. Tällä on merkitystä esimerkiksi siihen, ehtiikö henkilö täyttää sairausvakuutuslaissa olevan 180 päivän asumisedellytyksen saadakseen esimerkiksi vanhempainpäivärahoja. Tällainen epätarkoituksenmukainen tilanne tulisi ensikädessä muuttaa maahanmuuttajan sosiaaliturvaoikeuksien takaamiseksi.

⁴² Kelan tilastojen mukaan Suomessa on n. 2125 henkilöä, jotka ovat Suomessa sairausvakuutettuja, mutta joilla ei ole täällä kotikuntaa (syyskuu 2012). Tähän lukuun pitää suhtautua hienoisella varauksella tilastoinnin vaikeuden vuoksi. Se antaa kuitenkin osviittaa siitä, kuinka suureen henkilöjoukkoon muutos vaikuttaisi.

Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös sairausvakuutuslain asumismäärittelyyn, jossa ei mainita soveltamisalain oleskelulupapykälää (SovAL 3 c §). Tämä on aiheuttanut ja aiheuttaa parhailaan tilanteita, joissa sairausvakuutuslain ja soveltamisalain asumismäärittelystä tulee ajankohdan osalta erilainen, koska soveltamisalain soveltamisen osalta edellytetään vähintään vuoden voimassa olevaa oleskelulupaa (mikäli sellainen tarvitaan). Edellytyksen on kuitenkin tarkoitus olla samansisältöinen kummassakin laissa.

Ratkaisuvaihtoehdot

Työryhmän mielestä aika oleskelulupahakemuksen jättämisen ja sen myöntämisen välillä tulisi pystyä ottamaan huomioon, mikäli vaadittava oleskelulupa lopulta myönnetään. Tämä voitaisiin saavuttaa joko siten, että oleskelulupia voitaisiin tietyissä tilanteissa myöntää myös takautuvin vaikutuksin tai siten, että soveltamisalain oleskelulupaa koskevaan säännökseen tehdään tarkennus hakemusajan huomioimisesta takautuvasti oleskeluluvan saamisesta. Koska toivottu lopputulos voidaan helpommin saavuttaa soveltamisalakiin tehdyllä muutoksella, työryhmä suosittaa tätä vaihtoehtoa.

Lisäksi tulee pitää huolta siitä, että sairausvakuutuslain ja soveltamisalain oleskelulupaa koskevat säännökset ovat jatkossa yhteneväiset. Tämä voidaan parhaiten saavuttaa sairausvakuutuslakiin lisättävällä viittauksella soveltamisalain säännökseen.

Oleskeluluvanhakijoiden asemaa ja keskinäistä yhdenvertaisuutta parantavat osaltaan säännökset lupahakemuksen enimmäiskäsittelyajoista. Neuvoston direktiivissä 2003/86/EY oikeudesta perheen yhdistämiseen säädetään, että päätös perheen yhdistämisestä on annettava hakijalle tiedoksi yhdeksän kuukauden kuluessa hakemuksen vireillepanosta. Säännös on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 69 a §:llä. Määräaikaa voidaan jatkaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka käytännössä useimmiten liittyvät sellaisiin hakijoihin, joilla ei ole esittää luotettavia asiakirjoja hakemuksensa tueksi. Suomesta käsin oleskelulupaa hakevat eivät yleensä kuulu tähän ryhmään, eli heidän hakemuksensa on säännönmukaisesti käsiteltävä yhdeksässä kuukaudessa. Ulkomaalaislaissa on lisäksi käsittelyaikasäännöksiä pitkään oleskelleiden kolmannen maan kansalaisten osalta (60 a § ja 60 b §).

Yhdistelmä lupadirektiivi, jonka täytäntöönpano on parhaillaan käynnissä, edellyttää uuden käsittelyaikamaksimin kirjaamista ulkomaalaislakiin. Sen mukaan työnteon perusteella tehtyyn täydelliseen hakemukseen on tehtävä päätös neljän kuukauden kuluessa vireillepanosta. Jos hakemuksen ratkaisemiseksi tarvitaan lisäselvityksiä, määräajan kulumisen keskeytyy laskennallisesti selvitysten hankkimisen ajaksi. Direktiivin edellyttämien lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuodenvaihteessa 2013–2014.

Työryhmän ehdotus

Minimiehdotus

Minimivaihtoehdon yhteydessä soveltamisalain oleskelulupaa koskevaan säännökseen tehdään tarkennus hakemusajan huomioimisesta takautuvasti oleskeluluvan saamisesta. Tämän perusteella oleskelulupaa koskeva edellytys täyttyy jo lupahakemuksen jättämisestä lukien, kun päätös on myönteinen. Näin oleskelulupahakemuksen käsittelyaika on vakuutettavaa aikaa. Samalla huolehditaan siitä, että vastaava säännös tai viittaus soveltamisalain säännökseen toteutetaan myös sairausvakuutuslain osalta.

3.2.8. 180 päivän asumisedellytys SVL:ssa

Työryhmässä kiinnitettiin huomiota myös sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahojen 180 päivän asumisvaatimukseen ja todettiin, että asumisvaatimus tuntuu liian tiukalta etenkin Suomessa työssä olevien kolmannen maan kansalaisten osalta, koska pelkästään heidän työskentelynsä Suomessa ei kerrytä tätä kautta, kuten EU-maista tulevilla. Tällöin Suomessa työskennellyt kolmannen valtion kansalainen ei voisi olla oikeutettu näihin päivärahoihin pelkästään täällä tapahtuneen työskentelyn perusteella, vaikka hän olisikin ollut sinä aikana sairausvakuutettu, sillä hänen ei katsota asuvan Suomessa soveltamisalain tarkoittamassa mielessä vakinaisesti.

Ratkaisuvaihtoehdot

Työryhmässä pohdittiin sitä, tulisiko jatkossa tällaista asumisvaatimusta edellyttää, jos vakuuttaminen perustuisi maksuihin. Nopeampi ratkaisu tähän ongelmaan on kuitenkin se, että sen sijaan, että edellytettäisiin 180 päivän vakinaista asumista, edellytettäisiin jatkossa 180 päivän sairausvakuuttamista. Tämä muutos mahdollistaisi sen, että henkilöt, jotka ovat Suomessa töissä, voivat tosiasiasa myös saada vanhempainpäivärahaa perhevapaalle jäädessään, vaikka he eivät olisikaan täyttäneet soveltamisalain vakinaisen asumisen kriteereitä ennen lapsen saamista.

Muutos laajentaisi etuuteen oikeutettujen henkilöiden lukumäärää vähäisesti.

Työryhmän ehdotus

Minimiehdotus

Minimivaihtoehdon yhteydessä 180 päivän asumisvaatimus muutetaan 180 vakuuttamisvaatimukseksi.

3.2.9. Vammaisetuuksista annettu laki

EU-tuomioistuimen 18.10.2007 antaman tuomion C-299/05 mukaan alle 16-vuotiaan vammaistuki on asetuksen 1408/71 mukainen sairausetuus. Myös asetusta 883/2004 sovellettaessa alle 16-vuotiaan vammaistuki katsotaan sairausetuudeksi. Ennen tuomion antamista lapsen hoitotukea pidettiin maksuihin perustumattomana erityisetuutena, jota ei maksettu ulkomaille yli vuoden ajan oleskeleville. Tuomiosta johtuen jos lapsen huoltaja työskentelee muussa EU/ETA-maassa kuin missä lapsi asuu, voi lapselle tietyn edellytyksin syntyä oikeus alle 16-vuotiaan vammaistukeen siitä valtiosta, joka vastaa vanhemman sairauden perusteella myönnettävistä rahaetuuksista. Tämä siitä riippumatta, että soveltamisalalla on katsottu näiden etuuksien kuuluvan ns. 2-ryhmään, jota ei makseta muille kuin Suomessa vakinaisesti asuville.

Ratkaisuvaihtoehdot

Jotta soveltamisalain sisältö vastaisi EU-tuomioistuinratkaisua C-299/05, työryhmä ehdottaa, että vammaisetuuksista annettu laki (570/2007) siirretään soveltamisalain 1 §:n 2)-ryhmästä saman pykälän 1)-ryhmään. Tämä merkitsisi sitä, että vammaisetuuksia voitaisiin maksaa myös silloin, kun olisi kyse soveltamisalain 5-8 §:n mukaisista tilanteista. Esimerkkinä voidaan mainita Suomesta ulkomaille lähetetyn työntekijän mukana oleva perheenjäsen. Tämä muutos koskisi kuitenkin tuomioistuinratkaisusta poikkeavasti myös muita tilanteita kuin vain EU-asetuksen tarkoittamia tilanteita.

Työryhmän ehdotus

Minimiehdotus

Minimivaihtoehdon yhteydessä vammaisetuuksista annetun laki (570/2007) siirretään soveltamisalain 1 §:n 2)-ryhmästä saman pykälän 1)-ryhmään.

4. PIDEMMÄN AIKAVÄLIN TAVOITTEET

4.1. KESKUSTELUNAVAUS

Eurooppalaiset – eikä vähiten pohjoismaiset – hyvinvointivaltiot ovat kehittyneet ja eläneet tiiviissä vuorovaikutuksessa kansallisten työmarkkinoiden kanssa. Kiinnittyminen työelämään määrittelee suuressa määrin kansalaisten oikeudet hyvinvointivaltiossa. Samalla hyvinvointivaltion etuudet edustavat vaihtoehtoista toimeentuloturvaa niille, jotka eivät voi hankkia välttämätöntä elantoa työn avulla. Hyvinvointivaltion toimenpiteet auttavat sen lisäksi kansalaisia varustautumaan paremmin työmarkkinoille osallistumiseen. Tämän päivän Euroopassa vallitsee kuitenkin perustavanlaatuinen epäsymmetrisyys näiden kahden instituution välillä. EU/ETA-alueen sisämarkkinoiden on huolehdittava työvoiman vapaasta liikkuvuudesta rajojen yli, samalla kun kansalaisten sosiaaliturva on ankkuroitu kansallisiin hyvinvointivaltioihin, joiden välillä on suuria eroja oikeuksien ja etuuksien suhteen.

Keskustelun ytimessä on samanaikaisesti kysymys hyvinvointivaltion taloudellisesta kestävyyydestä, hyvinvointivaltion rajoista ja hyvinvointivaltion kyvystä ratkaista uusia tehtäviä ja kohdata uusia ryhmiä.

Työryhmä on todennut, että ne lähtökohdat, joiden mukaan nykyinen sosiaaliturvalainsäädäntö on rakentunut, ovat osin vaikeasti yhteen sovitettavissa kiihtyvää liikkuvuuden ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten kanssa. Tosin myös kansallisena lähtökohtana on nimenomaan yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen. Kansallisen hyvinvointivaltion luonne kuitenkin pohjautuu yhtenäiseen ja selkeärajaiseen yhteisöön, jonka jäsenet tuntevat kuuluvansa yhteen kokonaisuuteen ja heidät sitoo toisiinsa vastavuoroinen riskien ja tarpeiden jakaminen.

Yhä useammin esiintyy tilanteita, joissa Suomen vastuu sosiaaliturvasta laajenee uusiin ryhmiin kansainvälisten säännösten johdosta. Haasteita syntyy niin sanottujen ei-aktiivien osalta mutta myös työntekijöiden kohdalla, kun työntöön kesto on lyhytaikaista. Suomi ei ole haasteiden edessä ainoa maa, mutta Suomen haaste on sikäli laajempi, että meillä pääosa sosiaaliturvasta, mukaan lukien terveydenhoito, on lähtökohdiltaan kytkeyty maassa asumiseen.

Työryhmä katsookin, että tästä syystä olisi asiaa tutkittava myös periaatteellisesta näkökulmasta. Näin olisi mahdollista aloittaa perusteellisempi keskustelu siitä, missä määrin on tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä laajemminkin. Seuraavat kappaleet hahmottelevat eräitä työryhmän työn aikana esille nousseita ajatuksia ns. pidemmän aikavälin tavoitteiksi.

Toistaiseksi kyseessä olevan kohderyhmän piirissä ei ole merkittävää henkilömäärää. Kyse on siten lähinnä siitä, onko valittu peruslähtökohta edelleen tulevaisuudessakin toimiva maailmassa, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus ja laajemmin lyhyisiin työsuhteisiin perustuvat työmarkkinat yleistyvät edelleen.

Työryhmän lähtökohtana mahdollisille muutoksille sosiaaliturvaan on ollut se, että nykyisen turvan *peruseriaatteet* säilyvät. Tällöin sosiaaliturvan piirissä oleva henkilöryhmä ei olennaisesti muuttuisi, vaan kattaisi edelleenkin esimerkiksi Suomessa aina asuneet henkilöt. Tarkoitus olisi myös varmistaa tältä osin, ettei vakuutettujen maksurasitustaso näiden muutosten johdosta (olennaisesti) muutu nykyisestä, eikä vähävaraisten maksurasitus kasva. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin mahdollisimman pitkälle pitää samanlaiset säännöt eri henkilöryhmille, toisin sanoen säilyttää universaalisuus lähtökohtana, eikä hajauttaa sosiaaliturvajärjestelmää erilaiseksi eri henkilöryhmille. Yhtenä tavoitteena nähtiin myös, että sosiaaliturva kulkisi mahdollisimman pitkälle ns. pakettina, eli joko henkilö kuuluu kaikkiin Suomen sosiaaliturvajärjestelmiin tai sitten hän ei kuulu mihinkään. Poikkeamat tästä tulisi olla hyvin perusteltuja.

Tämän mukaisesti tulisi siis muun muassa pitää huoli siitä, että tällä hetkellä asumisperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä oleva perinteinen turvattu ryhmä, eli Suomessa pysyvästi asuneet ja asuvat henkilöt, säilyy jatkossakin sosiaaliturvajärjestelmässä ja että heidän osaltaan myös kustannusvaikutukset säilyvät samantasoisina. Näillä henkilöillä on Suomessa aina kotikunta. Lisäksi tulisi kuitenkin varmistua siitä, että sosiaaliturvaan voidaan ennen kaikkea EU-lainsäädännön sisältämien velvoitteiden täyttämiseksi ottaa myös henkilöitä, jotka eivät asu vakinaisesti Suomessa (kansallisten sääntöjemme mukaan), vaan ovat esimerkiksi Suomessa töissä. Näistä osalla voi olla kotikunta, mutta niiden määrä, joilla sitä ei ole,

kasvaa. Näiden ja muiden ydinjoukon ulkopuolella olevien osalta tulisi määritellä annettavan turvan laajuus, syntyvät etuudet ja mahdolliset velvoitteet, kuten velvollisuus maksaa sosiaaliturvamaksuja.

Työryhmässä oli mietittävänä myös se, tulisiko lainsäädännön läpinäkyvyyden takia kansallisessa laissa tarkemmin luetella ne henkilöryhmät, joiden tulee kuulua asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin siitä huolimatta, ettei heidän katsota asuvan maassa vakinaisesti. Tällä hetkellä nämä eivät välttämättä tule esiin kansallisessa lainsäädännössä, vaan on katsottu sen riittävän, että heidän asemastaan on säädetty suoraan EU-asetuksella. Näkymättömyys aiheuttaa kuitenkin käytännön ongelmia toimeenpanossa. Laajemman sopeuttamisvaihtoehdon yhteydessä tulisi asiaa edelleen harkita erityisesti siinä tapauksessa, jos etuuksien rahoitussäännöksiä täsmennetään ja määritellään erilliset maksuvelvoitteet.

4.1.1. Sosiaalipoliittiset tavoitteet sosiaaliturvalle

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteena on ollut universaalien ja yksilöllisten oikeuksien pohjalle rakennettu turva. Universaalisuus ilmenee siinä, että turva on pyritty rakentamaan siten, että se kattaa kaikki henkilöryhmät. Perustana on ollut ensin kansalaisuus ja sittemmin maassa asuminen. Ajatuksena on ollut, että turvaa rahoitetaan kyettäessä ja etuuksia saadaan tarvittaessa ja näin elinkaaren ja ryhmän (kollektiivin) yli syntyy sekä oikeudellinen että taloudellinen tasapaino. Samalla etuuksien piiri voidaan ulottaa kattamaan myös ne yksilöt, jotka tarvitsevat kollektiivin solidaarista tukea. Universaalisuuden ajatus voidaan nähdä myös siinä, että Suomessa eri henkilöryhmien etuudet ovat hyvin samantasoisia ja että minimietuudet ovat osa samaa perusjärjestelmää kuin ansioperusteiset etuudet (esimerkiksi sairauspäivärahoissa ja työttömyysturvassa).

Nykyinen lainsäädäntö ei erikseen määrittele, mitä edellytetään henkilöltä, jotta hän olisi vakuutettu, saisi etuuksia tai milloin vakuutettuna olo päättyy. Nämä rajaukset seuraavat siitä, milloin henkilön katsotaan *asuvan* Suomessa. Kun tätä arvioidaan yksilöllisesti aina sen hetkisen tilanteen mukaan, syntyy tilanteita, joissa osa kriteereistä kyllä täyttyy mutta arvion mukaan riittämättömästi. Ratkaisu ei aina vastaa henkilön omaa käsitystä asumistilanteesta. Lisäksi tilanteessa, jossa kansainvälisten säännösten tai sopimusten mukaan asumiseen liitettyjä kriteerejä ei saa käyttää, Suomessa *laillisesti oleskeleva* on katsottava vakuutetuksi. Vastaavasti voi olla määrittelyongelmia sen suhteen, milloin tällainen vakuutettuna olo päättyy.

Työryhmässä on keskusteltu siitä, miten muitakin kriteerejä voitaisiin – niin haluttaessa – tuoda lainsäädäntöön. Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että nykyisen järjestelmän keskeisistä tavoitteista jouduttaisiin luopumaan.

Seuraavat periaatteet tulisikin ottaa mahdollisten muutosten lähtökohdaksi:

- a. Maksurasitustaso ei muutu ja rasituksen jakautuminen eri osapuolille ei merkittävästi muutu. Vähävaraisten maksurasitus ei kasva; järjestelmä turvaa edelleen tarvitsijoille ”ilmaisen” perusturvan solidaarisen rahoituksen kautta.
- b. Universaalius peruslähtökohtana sosiaaliturvalle säilyy eikä sosiaaliturvajärjestelmää hajauteta eri henkilöryhmille erilaiseksi.

Lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan määritellä vakuutettuna olo siten, että sosiaaliturva kulkee pakettina niin, että kun henkilö kuuluu Suomen turvan piiriin, hän kuuluu kaikkiin järjestelmiin tai ei mihinkään ja oikeus niihin kuulumiseen päättyy samanaikaisesti.

Mahdollisia vaihtoehtoisia periaatteita jatkokehittelylle ovat ainakin seuraavat:

- a. Peruskäsitteeksi otetaan *vakuutettuna olo* nykyisen *asuvana vakuutettu* sijaan.
- b. Jokaiseen sosiaalivakuutuslakiin määritellään vakuutettu henkilöryhmä täsmällisesti, eli milloin henkilö tulee vakuutuksen piiriin, millä edellytyksillä oikeus etuuksiin syntyy ja milloin vakuutettuna olo päättyy.
- c. Vakuutettuna olon edellytykseksi säädetään rahoitukseen osallistuminen/vakuutusmaksujen suorittaminen ja oikeus etuuteen voisi syntyä vasta tietyn vakuutus/maksuajan jälkeen.

Lähtökohtaisesti tämä merkitsisi sitä, että pelkkä Suomeen vakinaisesti muuttaminen ei – ainakaan heti – antaisi oikeutta (kaikkiin) etuuksiin. Tämä koskisi myös Suomen kansalaisia. Samoin nykytilaan verrattuna Suomesta pois muuttava todennäköisesti suljettaisiin Suomen sosiaaliturvan ulkopuolelle nykyistä nopeammin. Siksi onkin ensisijaisen tärkeää huolehtia siitä, ettei muutosten myötä sosiaaliturvajärjestelmämme polarisoidu niin, että yhteiskunta jakautuu järjestelmän sisä- ja ulkopuolisiin. Aktiivisia valintoja on tehtävä huolellisen arvioinnin ja laaja-alaisen keskustelun jälkeen. Tavoitteena olisi löytää tilanne, missä eri ratkaisujen edut ja haitat ovat parhaiten tasapainossa.

Pohdiskelussa pitäisi muistaa EU:n luomat reunaehdot kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön kehittämiseksi. Esimerkiksi tulee pohtia, rajaako EU:n työntekijäkäsite mahdollisuuttamme määrittellä se, kuka on vakuutettu työnteon perusteella.

4.1.2. Vaihtoehtoja vakuuttamisen määrittelylle

Työryhmän selvitys osoittaa, että henkilön sosiaaliturvaoikeudet ovat tietyissä tapauksissa kovin pirstaleiset, kun sovelletaan sekä asumiseen liittyviä kansallisen lainsäädännön vaatimuksia ja toisaalta esimerkiksi asetusta 883/2004 (liitetaulukko 1). Joillakin voi olla oikeus sairaanhoitoon, muttei sairausvakuutuksen yksityisen sairaanhoidon korvauksiin. Toisilla voi olla oikeus heti Suomeen muutostaan lähes kaikkiin etuuksiin, kun taas toinen saa nämä oikeudet vasta tietyn aikaa työskenneltään. Eikä ole yksiselitteistä, mitä oikeuksia tällä henkilöllä edelleen on työskentelyn päättyessä. Tämä aiheuttaa hankaluuksia sekä henkilöille itselleen että säännöksiä toimeenpaneville tahoille ja johtaa usein myös valituksiin.

Kuten raportin aiemmissa luvuissa on todettu, yksinkertaista ratkaisua ei ole ja mahdolliset muutokset voivat merkitä varsin syvällistä puuttumista vakiintuneisiin malleihin. Työryhmän esittämät minimimuutokset poistavat osan ristiriitaisuuksista, joskaan eivät kaikkia.

Ratkaisumalleja

1) Luovutaan asumisperusteisesta turvasta ja siirrytään vakuutusperiaatteen käyttöön

Kun nykyisessä lainsäädännössä vakuutettu henkilöpiiri määritellään useimmiten sanoilla *'Suomessa asuva henkilö on vakuutettu'*, tulisi uudistuksen myötä jollain vaihtoehtoisella tavalla määrittellä vakuutetut henkilöryhmät. Lähinnä rinnasteinen määritelmä (joka kattaisi pääosin kaikki nytkin vakuutetut) olisi määrittellä yhdeksi vakuutetuksi ryhmäksi *Suomessa kotikunnan omaavat*. Muut henkilöryhmät määriteltäisiin sitten erikseen, esimerkiksi:

- Henkilöt, joiden osalta koordinaatioasetuksen lainvalintasäännöt osoittavat Suomen toimivaltaiseksi;
- Henkilöt, jotka Suomen solmiman kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen mukaan tulevat vakuutetuiksi;
- [Muu haluttu ryhmä]

Tämä vaihtoehto mahdollistaisi vakuutetun henkilöpiirin räätälöimisen kullekin sosiaaliturvaetuudelle erikseen. Vaikka siis yksi tavoite olisi mahdollisimman yhtenäiset säännöt, tietyt erityistarpeet voitaisiin ottaa huomioon. Haittana olisi, että oikeudet todella voisivat eriytyä eri ryhmien osalta. Toisaalta se olisi ehkä nykyistä tietoisemman päätöksen tulos ja siten läpinäkyvämpi.

Vakuutetun henkilöpiirin lisäksi tulisi tarvittaessa määrittellä, millä edellytyksillä henkilön kuuluminen vakuutukseen *alkaa*. Kun henkilön kuulumisesta vakuutuksen piiriin olisi olemassa selkeät säännöt, tulisi samalla määriteltä se, milloin vakuutettuna olo *päättyy*. Jos esimerkiksi vakuutukseen kuuluisi kotikunnan omaava, niin vakuutus alkaisi siitä päivästä, jolloin henkilölle on määriteltä kotikunta ja se päättyisi, kun henkilö tekisi maasta poismuuttoilmoituksen. Tämän ryhmän osalta siis vakuutettuna olisi suoraan sidottu kotikuntalakiin. Muiden ryhmien osalta tulisi laissa selvästi määrittellä vastaavasti vakuutuksen alkamisesta ja päättymisestä.

Vaihtoehtoina on sitoa vakuutuksen alkaminen erillisen hakemuksen jättöpäivään, hyväksymispäivään tai muuhun muussa yhteydessä määriteltäyn päivämäärään. Ensimmäisen ongelmana on, että se asettaa yksilöille nykyistä suuremmat oman aktiivisuuden vaatimukset. Toisena riskinä on, että vakuutuksen

alkaminen määräytyy osin sattumanvaraisesti jonkun muun viranomaisen tekemän päätöksen perusteella. Siten eri vaihtoehtoja tuleekin selvittää ja punnita varsin huolella. Samalla on ratkaistava voidaanko vakuutus hyväksyä voimassa olevaksi myös takautuvasti?

Jos alkamista ei sidota erilliseen hakemukseen tai liittymiseen, ratkaisu oikeudesta etuuteen tehtäisiin vasta etuutta haettaessa. Etuna on, että kaikki faktat ovat tiedossa. Haittana on, että henkilö ei etukäteen voi olla varma oikeuksistaan.

Vastaavasti tulisi määritellä milloin vakuutettuna olo päättyy kunkin vakuutuksen osalta. Tässä yhteydessä tulisi ratkaista katsotaanko tarpeelliseksi säätää myös erillisestä jälkisuojaoikeudesta (ks. luku 3.2.2.).

2) Eriytetään vakuutettuna olo ja oikeus etuuksiin

Kun sosiaaliturvaetus kansallisen lainsäädäntömme mukaan kuuluu maassa asuvalle, etuuteen on riskin toteutuessa oikeus käytännössä välittömästi. Tällaisia etuuksia ovat oikeus terveydenhoitoon, sairaanhoitovakuutuksen korvauksiin, lapsilisään, hoito- ja vammaisetuuksiin sekä lapsen kotihoidon tukeen. Tiettyä vähimmäisaikaa Suomessa asumista edellyttävät kansaneläke, takuueläke ja sairausvakuutuksen työttölovvakuutuksen päivärahat. Tiettyä vähimmäistyössäoloaikaa Suomessa vaaditaan työttömyysturvan päivärahaetuksissa mutta ei työmarkkinatuessa.

Nämä vähimmäisvaatimukset voi osittain täyttää, jos henkilöllä on vakuutettuja kausia vastaavaa riskiä varten toisessa EU/ETA-maassa.

Periaatteessa voitaisiin liittää laajemminkin järjestelmiin sellainen ehto, että oikeus etuuksiin syntyy vasta, kun henkilö on ollut vakuutettuna ja osallistunut rahoitukseen tietyn vähimmäisajan. Esimerkiksi Italiassa terveydenhoitovakuutuksen laajuus kasvaa vakuutettuna oloajan mukana. Tämä olisi kuitenkin periaatteellisesti varsin iso muutos ja osa niistä henkilöistä, jotka nyt pääsevät Suomen turvan piiriin rajautuisivat – ainakin määräajaksi – etujen ulkopuolelle.

On kuitenkin todettava, että kansallisen lainsäädännön logiikan mukaan vakinaisen asumisen vaatimus käytännössä on myös rajannut oikeuksia etuuksiin rajaten pois henkilöt, jotka vain tilapäisesti oleskelevat Suomessa silloinkin, kun he työskentelevät täällä ja ovat jopa maksaneet vakuutusmaksuja. Tämän epäkohdan poistamiseksi asumisvaatimuksesta siis on jouduttu tässä tilanteessa tinkimään.

Asumisvaatimus kytkeytyy välillisesti siihen, että useat etuudet rahoitetaan verovaroin ja verovelvollisuus määräytyy asumisen mukaan. Suomessa verorahoituksen lisäongelmana ovat etuudet, jotka rahoitetaan pääosin kunnallisveroin. Juuri kunnallisveroahan vain tilapäisesti maassa työskentelevä ei yleensä maksa.

Suomen sosiaaliturvaa on myös rakennettu siten, että se muodostaa monesti eräänlaisen viimesijaisen turvaverkon, kun henkilö tilapäisesti muuttaa Suomesta. Itse asiassa moni kansalainen uskoo tätä turvaverkkoa vieläkin laajemmaksi kuin mitä se todellisuudessa on. Mikäli oikeudet määritellään kovin kategorisesti periaatteella 'kuuluu kokonaan tai ei ollenkaan' Suomen sosiaaliturvan piiriin, jouduttaneen jossain määrin luopumaan ajattelutavasta, että Suomen sosiaaliturva voi toimia viimesijaisena turvaverkona. Tämä voisi näyttäytyä esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö lähtee töihin toiseen EU-maahan, jolloin EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamissäännösten mukaan lähtökohtana on työskentelymaan sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen. Jos henkilö kuitenkin tekee vain vähäistä työtä, voi käydä niin, ettei hän tosiasiallisesti voi vakuuttaa itseään työskentelymaassa (ks. esimerkki 2 luvussa 3). Tällä hetkellä tällainen henkilö, joka on lähtenyt vain lyhyeksi aikaa (alle vuodeksi) toiseen maahan ja pystyy osoittamaan, ettei tule siellä työskentelynsä perusteella vakuutetuksi, voi edelleen säilyä Suomen asumiseen perustuvassa sosiaaliturvassa. Kansallinen lainsäädäntö toimii perälautoana.

Jos siis vakuutettuna olominen määräytyisi muilla säännöillä kuin asumiseen liittyvillä, vakuutus voisi päättyä, vaikka henkilö muuttaisi vain tilapäisesti ulkomaille. Jos erityisesti halutaan antaa mahdollisuus säilyä Suomen (jonkin) vakuutuksen piirissä, tulisi siitä erikseen säätää nykyistä tarkemmin ja mahdollisesti kytkeä se vakuutusmaksujen suorittamiseen. Tällainen säännöstö maksuvelvollisuuksiin on nykyisin työeläkevakuutuksessa ja sairausvakuutuksessa koskien EU/ETA-alueen ulkopuolella tehtävää työtä Suomesta lähetettynä työntekijänä.

Taulukko 3. Suomen sosiaaliturvaetuudet kansallisten periaatteiden mukaan.

1. Ansiomenetystä korvaavat etuudet			
Etuus	Perusta	Laki	Rahoitus
Työeläkkeet ja tapaturmaetuudet	Vakuutus pohjainen	TyEL, TVL	maksuilla rahoitettu
Sairauspäiväraha	Asuva on vakuutettu	SVL	maksuilla rahoitettu
Äitiys-, isyys- ja vanhempainpäiväraha	Asuva on vakuutettu	SVL	maksuilla rahoitettu
Työttömyyspäiväraha	Vakuutus pohjainen	TTL	maksuilla rahoitettu
Hybridietuudet: näiden järjestelmien vähimmäispäivärahat	Asuva on vakuutettu	SVL, TTL	verorahoitteinen
2a. Vähimmäistoimeentulon turvaavat etuudet			
Kansaneläke	Asumisperusteinen	Sovala	verorahoitteinen
Takuueläke	Asumisperusteinen	Sovala	verorahoitteinen
Työmarkkinatuki (osittain hybridi)	Asumisperusteinen	TTL	verorahoitteinen
2b. Kustannuksia korvaavat etuudet			
Lapsilisät	Asumisperusteinen	Sovala	verorahoitteinen
Hoito / vammaisetuudet	Asumisperusteinen	Sovala	verorahoitteinen
Lasten kotihoidontuki	Asumisperusteinen	Kotikuntalaki	verorahoitteinen
3. Luontoisetuudet			
Julkinen terveydenhuolto	Asumisperusteinen/kotikuntalaki	THL	verorahoitteinen
Sairausvakuutuksen sairaanhoidon vakuutus etuudet	Vakuutus pohjainen	SVL	maksuilla rahoitettu
Kelan kuntoutusetuudet	Asumisperusteinen	L Kelan kuntoutusetuksista	verorahoitteinen

Mikä olisi paras tavoiteltavissa oleva lopputulos, voi riippua siitä, mistä etuudesta on kyse. Työryhmä tunnisti sosiaaliturvaetuuksien osalta kolme pääryhmää, joiden osalta sekä suojattava riski että rahoitusperiaatteet ovat erilaisia. Sen mukaan voisi olla perusteltua säätää niistä myös eri tavalla. Tällöin ei tosin saavutettaisi 'yhden paketin' ratkaisua kokonaisuutena, mutta toinen vaihtoehto on, että eri kokonaisuudet voisivat kulkea paketteina.

3) Sosiaaliturvaetuuksien rahoitus maksupohjaiseksi

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin laajojen asumisperusteisten ja verorahoitteisten etuuksien taustalla on ajatus "kansankodista", joka pitää huolta jäsenistään kehdestä hautaan. Rahoituksellisesti se rakentuu elinkaariajattelulle: osassa elinkaarta osallistutaan yhteisen hyvän kustantamiseen, osassa ollaan itse etuuksien saajana.

Uudet säännöt ja lisääntynyt liikkuvuus haastavat tämän pohjan, ja yhteys etuuksien saajien ja kustantajien välillä heikkenee. Toistaiseksi tasapainon osittainen horjuminen ei vaaranna kokonaisuutta, mutta periaatteellisella tasolla mallin peruspilarit eivät enää toimi siten kuin aikanaan mallia luotaessa ajateltiin. Työryhmä arvioikin, että näistä lähtökohdista on syytä jatkaa keskustelua. Työryhmä pohti jo alustavasti sitä, miten nykyistä mallia voisi parantaa.

Yksi vaihtoehto olisi määritellä myös nykyisten verorahoitteiset etuuksien rahoituksesta niin, että ne muodollisesti perustuisivat vakuutusmaksujen maksamiseen. Siirtyminen maksuihin perustuvaan rahoit-

tukseen nykyisissä verorahoitteisissa järjestelmissä ei kuitenkaan ole ongelmatonta, koska verorahoitteiseen järjestelmään automaattisesti sisältyvä tasointi eri maksukykyjen välillä vaikeutuu ja erityisesti vähävaraisten turvan rahoittaminen on ongelmallisempaa. Samalla avautuu suurempi riski myös vakuutus- turvan sisällön eriytymiselle. Toisaalta olisi periaatteellisesta syystä tärkeää, että kaikki etuuksiin oikeutetut osallistuisivat myös niiden rahoittamiseen omalta osaltaan.

Toinen kansallinen ratkaistava kysymys liittyy julkiseen terveydenhuoltoon, joka lähtökohtaisesti rahoitetaan kunnallisverolla. Niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole kotikuntaa, mutta ovat silti oikeutettuja palveluihin, kunta ei saa täysimääräistä rahoitusta. Henkilö voi kuitenkin olla lähdeverovelvollinen eli sitä kautta osallistuu verorahoitteisten etuuksien rahoitukseen. Tämä ongelma voidaan ratkaista korjaamalla valtion ja kuntien rahoitusvastuuta julkisen terveydenhuollon menoista näiden henkilöiden osalta. Yksi vaihtoehto on, että näiden henkilöiden julkisessa terveydenhuollossa aiheutuneet hoitokustannukset otettaisiin niin sanotun valtionkorvausjärjestelmän piiriin (tarvittaessa vastaavalla tarkistuksella valtion- osuuksiin).

Jos Suomen asumisperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä vakuutettu henkilöpiiri määriteltäisiin niin, että yksi ryhmä olisi kotikunnan omaavat, voitaisiin maksuvelvollisuus määritellä kunnallisverovelvollisen tulon kautta. Tällöin käytännössä näiden henkilöiden – eli enemmistön – osalta tilanne ei muuttuisi nykyisestä vaikka lainsäädännön periaatteellinen pohja muuttuisikin. Myös muiden verovelvollisten osalta voisi maksun perustaksi ottaa veronalaisen tulon. Tässä vaihtoehdossa etuna olisi että solidaarinen rahoitusmalli säilyisi, kun henkilön maksukyky vaikuttaisi maksuun.

Erikseen olisi silti määriteltävä maksusta sen (pienen) ryhmän osalta, jolla ei ole veronalaista tuloa Suomessa. Näitä olisivat lähinnä henkilöt, joille annettaisiin mahdollisuus säilyä Suomen sosiaaliturvan (tai sen osan) piirissä, vaikka he asuvat ja/tai oleskelevat ulkomailla. Erityisestä syystä voisi säätää maksuvapautuksesta.

4.1.3 Yksi vai useampi laki?

Soveltamisalalaissa on määriteltävä, milloin henkilö tulee tiettyjen etuuksien piiriin. Joidenkin etuuksien osalta säännöt sisältyvät kuhunkin substanssilakiin. Mikäli laajempaan muutoksen katsotaan olevan tarve, tulisi samalla arvioida, olisiko perustellumpaa koota sosiaaliturvaoikeuksia koskevat säännöt yhteen vai edelleen säätää niistä eri laeissa. Mikäli asioista edelleen säädetään erikseen eri laeissa, on varmistettava, että oikeuksista on riittävän kattavasti säädetty ja että muut asiaan liittyvät säädökset on todettu perusteluissa.

Työryhmä on katsonut, että minivaihtoehdossa on perusteltua säilyttää lakien nykyinen perusrakenne. Samalla kun arvioidaan laajempien muutosten tarvetta, tulee arvioida, miten parhaiten luodaan riittävän joustava mutta samalla sekä henkilöille että toimeenpanijoille riittävän selkeä rakenne.

Vaihtoehto 1

Soveltamisalalaki säilytetään eräänlaisena pohjalakina asumisperusteisten etuuksien osalta. Sitä selkeytetään kuitenkin niin, että eri perushenkilöryhmien oikeudet määritellään tarkemmin ja maahantulo ja maastamuuttotilanteet ja niihin liittyvät oikeudet kuvataan mahdollisimman selvästi. Muita (substanssi)lakeja täsmennetään niin, että niissä on joko viittaus soveltamisalalakiin tai omat (vastaavat) säännöt. Perusteluissa tuodaan esille muut asiaan liittyvät säädökset. Tämä malli tukee samanlaisten peruskriteerien asettamista vakuutettuna olemiselle ja säilyttää nykyisen rahoitusmallin pääosin.

Vaihtoehto 2

Soveltamisalalaki rajataan mahdollisesti koskemaan vain yllä olevan taulukon ryhmiä 2a ja 2b. Muiden etuuksien osalta säännöt kirjoitetaan pääosin omiin lakeihin. Tämä mahdollistaa osin erilaiset rajaukset oikeuksiin ja erillisten (maksu)velvoitteiden lisäämisen. Tämä malli mahdollistaa erilaiset henkilöpiirirajaukset eri lakeihin.

Kummankin vaihtoehdon osalta oikeutta säilyä Suomen sosiaaliturvassa silloinkin, kun lainvalinta osoittaa toiseen maahan tai muuten erityisestä syystä pitkäaikaisen ulkomailla oleskelun ajan, tulee arvi-

oida erikseen. Samassa yhteydessä on harkittava tarvetta liittää pitempiaikainen oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa erilliseen maksuvelvoitteeseen.

Soveltamisalain nimen muuttaminen

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993) tuli voimaan 1.1.1994. Sitä koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 287/93) todetaan, että ”*ehdotuksen tarkoituksena on selkiyttää Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista sääntelemällä siitä, mitä asumisella tarkoitetaan päätettäessä oikeudesta etuuteen kulloinkin kysymykseen tulevan lainsäädännön mukaan.*” Lisäksi esityksessä todetaan vahvasti, että ”*lakiehdotuksessa on määritelty, mitä Suomessa asumisella tarkoitetaan.*”

Suomessa sosiaaliturvalainsäädäntö koskee monia suomalaisen hyvinvointijärjestelmän osa-alueita, joita ovat erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelut sekä näiden eri etuudet. Palveluiden ja etuuksien toimeenpanijoina ovat useat tahot, kuten kunnat ja kuntayhtymät, Kela sekä lakisääteistä työeläkettä toimeenpanevat vakuutuslaitokset. Soveltamisalakia eivät kuitenkaan sovelta läheskään kaikki suomalaisen hyvinvointijärjestelmän toimeenpanosta vastaavat viranomaiset.

Hallituksen esityksen mukaisesti lain tavoite on määritellä ”*mitä Suomessa asumisella tarkoitetaan*”. Tämä määrittely ei kuitenkaan ole yksinomainen suomalaisen hyvinvointijärjestelmän toimeenpanossa. Merkityksellistä on huomioida, että esimerkiksi kuntien velvoite järjestää asukkaalleen hyvinvointipalveluita perustuu kotikuntalakiin (201/1994). Henkilön kotikunnasta päättää maistraatti muun kansallisen asumista määrittävän lainsäädännön nojalla.

Työryhmä totesi, että se, missä tilanteessa ja kenen viranomaisen toimesta soveltamisalakia sovelletaan, aiheuttaa jatkuvaa epäselvyyttä rajat ylittävissä tilanteissa sekä Suomeen tuleville ja Suomesta lähteville henkilöille että kansallisille viranomaisille. Selkeyden lisäämiseksi lain nimeä tulisi muuttaa siten, että se paremmin kuvaaisi säännösten asiallista ja henkilöllistä soveltamisalaa.

Lain nimestä tulisi käydä ilmi, että lain asiallinen soveltamisala ei koske kaikkea suomalaista sosiaaliturvalainsäädäntöä. Lisäksi pitäisi tulla esille nykyistä selkeämmin, ettei se koske ainoastaan asumisen määrittelyä eikä ole suomalaisen hyvinvointijärjestelmään liittyvässä asumisen määrittelyssä ainoa kansallisen lainsäädännön säännöstö. Lain nimen muutoksen myötä olisi helpompaa identifioida ne viranomaiset, jotka soveltavat lakia, ja myös ne viranomaiset, joiden toimintaan laki ei liity. Nimenmuutos auttaisi myös ymmärtämään, että kyseiset säännökset ovat osa edellytyksistä sosiaaliturvaetuuksien saamiseksi. Laki ei kuitenkaan muodosta ainoaa perustetta etuuksille, joiden myöntämisedellytykset on yksityiskohtaisesti määritelty kussakin etuuslaissa erikseen.

4.2. TARVE LAAJEMMALLE KESKUSTELULLE

Työryhmä on raportissaan tuonut esiin niitä erinäisiä ongelmatilanteita, jotka johtuvat Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU:n sosiaaliturvan koordinaatiosäädösten yhteensovittamisesta. Raportin tarkoituksena oli ensinnäkin esitellä tilanteiden taustalla olevia syitä sekä etenkin arvioida erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja johdonmukaisemman lainsäädännön kehittämiseksi. Raportin luvussa kolme on esitelty mahdollisia pikaisia muutosvaihtoehtoja, mutta jäljelle on jäänyt kavalkadi periaatteellisia kysymyksiä, joiden osalta työryhmä katsoo että tarvitaan laajempaa yhteiskunnallista keskustelua. Erityisesti työryhmä toivoisi, että myös sosiaalipolitiikan tutkijat tarttuisivat aiheeseen. Haastavinta tässä on irrottautuminen nykyisen järjestelmän luomasta perinteen painolastista, arvioida miten laajasta muospaineesta oikeasti on kyse sekä visioida toisenlainen moderni, kestävä ja oikeudenmukainen järjestelmä, joka sopii EU:n asettamiin oikeudellisiin raameihin ja vastaa globaalin muuttoliikkeen tuomiin muutoksiin järjestelmämme historiallisissa lähtökohdissa.

Keskustelussa esille nousevia kysymyksiä ovat:

Vastaako asumisperusteinen järjestelmä ilman muutoksia tilannetta, jossa ihmiset liikkuvat nopealla tahdilla luomatta todellista pitkäaikaista sidettä oleskeluvaltioonsa. Miten takaamme, etteivät tällaiset henkilöt menetä ansaittuja oikeuksiaan ja heille voidaan turvata kohtuullinen sosiaaliturva, mutta samalla vältämme tilanteen, jossa maksut ja etuudet eivät vastaa toisiaan ja jotkut valtiot kantavat laajemman vastuun kuin toiset? Tasapainottelu oikeuksien ja velvollisuuksien välillä on herkkää mutta välttämätöntä.

Työryhmä arvioi että selvitystä ansaitsevia kysymyksiä olisivat ainakin

- Onko tarpeellista lisätä vakuutusterminologian tai jopa itse vakuutusidean käyttöä Suomen sosiaaliturvalainsäädännössä?
- Tulisiko *vakuutettuna olo* määritellä yhteneväisesti kaikissa etuuksissa, jos ei niin, missä tarvitaan eri määritelmiä?
- Miten voidaan kehittää maksujen suhdetta etuuksiin niin, että järjestelmä olisi taloudellisesti kestävä, säilyttäisi legitimitteittinsä ja se koettaisiin oikeudenmukaiseksi?
- Onko tarpeen määritellä (edelleen) oikeus ns. maksuvapaaseen sosiaaliturvaan jollekin ryhmälle tai joillekin tapauksille (esim. lähetys/kehitystyössä olevat, opiskelijat, hoitovapaa-aika)?
- Tulisiko mahdollistaa Suomen sosiaaliturvavakuutuksiin *vapaaehtoinen liittyminen maksua vastaan* ja jos niin, missä tilanteissa?
- Voidaanko määritellä vain yksi kaikille sosiaaliturvan aloille yhtenäinen työskentelyn käsite, jos oikeus sosiaaliturvaan perustuu työskentelyyn Suomessa ja millainen työskentely olisi riittävää? Vai tulisiko määrittelyn olla eri perusturvaetuuksien ja ansioon perusturvaetuuksien osalta?

LIITTEET

Liitetaulukko1: Etuuksien saamisen edellytykset Suomen sosiaaliturvassa EU-tilanteissa.

- Liite 1: Pykäläluonnostelmat
- Liite 2: Oikeustapauksia
- Liite 3: Aihealueeseen liittyviä säädöksiä
- Liite 4: Muistio yrittäjätoimintaa harjoittavien henkilöiden YEL-vakuuttamisesta (kansainväliset tilanteet), ETK
- Liite 5: Muistio sairausvakuutuksen maksuista ja vakuuttamisesta, STM
- Liite 6: Muistio työttömyysturvasta, STM
- Liite 7: Muistio työnhakijaksi rekisteröitymisestä, työnhakijan oleskelusta ulkomailla ja Suomessa asumisesta, TEM
- Liite 8: Tilastokatsaus
- Liite 9: Hoito-oikeuksien henkilöpiiri

Liitetaulukko 1. Etuuksien saamisen edellytykset Suomen sosiaaliturvassa EU-tilanteissa.

EU/ETA-maista tulevat	Kuuluminen soveltamisalalain mukaiseen sosiaaliturvaan (SovaL / asetus 883/2004 ja 987/2009)	Sairausvakuutus (SairausvakuutusL 2§)	Kansaneläke / perhe-eläke (KansaneläkeL 8§, 9§)	Työttömyysturva (TTL luku I, 8§)	Lapsilisä ja äitiysavustus (LapsilisäL, ÄitiysavustusL)	Vanhempainpäivärahat (SairausvakuutusL luku 9)	Oikeus luontoisetuuksiin (julkainen terveydenhuolto, sairaanhoitokorvaukset ja Kelan kuntoutusetuudet) (THL, KTL, ESHL, Kotikuntalaki, SVL, nk. EESSI- ja toimivaltuuslaki 352/2010 sekä L Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista 566/2005) Suomen kustannusvastuulla
Työnteko- ja asumispaikka							
<i>Työskentelee ja asuu Suomessa</i>	Kyllä	Kyllä	Kyllä (on vakuutettu) Eläkettä saadaksesen 3v. asumisedellytys	Kyllä (on vakuutettu) Saa päivärahaa, jos täyttää työssäoloehdon.	Kyllä	Kyllä (on vakuutettu). Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys 180 pv	Kyllä <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella • EU-asetuksen 883/2004 nojalla • muun EU-lainsäädännön nojalla (ml. nk. maahanmuuttodirektiivit) • muun kansainvälisen sosiaaliturva- tai sairaanhoitosopimuksen nojalla
<i>Työskentelee Suomessa mutta asuu toisessa EU-tai Eta-valtiossa tai Sveitsissä</i>	Yli 4kk toe-ehdon täyttävää työtä: kyllä Alle 4kk: ei	Yli 4kk toe-ehdon täyttävää työtä: kyllä Alle 4kk: ei	Kyllä (on vakuutettu) Eläkettä saadaksesen 3v. asumisedellytys	Kyllä (on vakuutettu) Saa työttömyyspäivärahaa, jos täyttää työssäoloehdon. Työmarkkinatuki: ei saa	Lapsilisä: Yli 4kk toe-ehdon täyttävää työtä: kyllä, Alle 4kk: ei Äitiysavustus: kyllä	Yli 4kk toe-ehdon täyttävää työtä: kyllä, asumisedellytys 180 pv Alle 4kk: ei	Kyllä <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla • muun EU-lainsäädännön nojalla (ml. nk. maahanmuuttodirektiivit) • muun kansainvälisen sosiaaliturva- tai sai-

							<p>raanhoitosopimuksen nojalla</p> <ul style="list-style-type: none"> o oikeus kaikkiin julkisen terveydenhuollon palveluihin Suomessa kotikuntalaisen asiakasmaksulla ja muihin luontoisetuuksiin, vaikka ei olisi kotikuntaa Suomessa o hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle • Suomi vastaa henkilön hoitokustannuksista asuinvaltiolle ja muille valtioille
<i>Asuu Suomessa mutta kuuluu työskentelynsä perusteella muun EU- tai Eta-valtion tai Sveitsin sosiaaliturvan piiriin</i>	Osittain (asetuksen ulkopuolinen osuus, esim. äitiyspakkaus)	Ei (vakuutus työskentelymaasta)	Ei (vakuutus työskentelymaasta)	Ei (vakuutus työskentelymaasta)	Kyllä (lapsilisän erotusosuus + äitiysavustus)	Ei (vakuutus työskentelymaasta)	<p>Kyllä</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella • EU-asetuksen 883/2004 nojalla o oikeus luontoisetuuksiin Suomessa o hoitokustannukset laskutetaan työntekovaltiolta <p>Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista</p>
<i>Asuu Suomessa muttei työskentele</i>	Kyllä, jos vakainainen asuminen	Kyllä, jos vakainainen asuminen	Kyllä(on vakuutettu) Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys	Kyllä (on vakuutettu) Työmarkkinatuki: kyllä Työttömyyspäiväraha: kyllä, jos aiemmin ollut töissä ja täyttää toedellytykset.	Kyllä (jos lapsi asuu Suomessa)	Kyllä (on vakuutettu). Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys 180 pv	<p>Kyllä</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella • EU-asetuksen 883/2004 nojalla

Maahan muut- tavan status							
<i>Työntekijät / yrittäjät</i>	Väh. 2 v. työskente- ly , toistaiseksi tehty sopimus tai muut siteet: => vakinainen muutto eli kyllä	Kyllä, koska So- vAL:n mukainen vakinainen muutto	Kyllä(on vakuutettu) Eläkettä saadakse- en, 3v. asumisedellytys	Kyllä	Kyllä	Kyllä (on vakuutet- tu). Saa etuutta, jos täyttyy asumisedel- lytys 180 pv	Kyllä
	4kk-2v. työskente- ly, ei muita siteitä: osittain työnteon perusteella (ei vakinainen muutto)	Kyllä, SVL 2 §:n nojalla	Kyllä(on vakuutettu) Eläkettä saadakse- en 3v. asumisedellytys	Työttömyyspäiväraha: kyllä Työmarkkinatuki: ei (ei vakinaisesti asuva)	Kyllä	Kyllä (on vakuutet- tu). Saa etuutta, jos täyttyy asumisedel- lytys 180 pv	Kyllä
	Alle 4kk työskente- ly, ei muita siteitä: ei (ei vakinainen muutto)	Ei	Ei	Kyllä (on työttömyysturvan osalta vakuutettu) Saa työttömyys-päivärahaa, jos täyttää työssä-oloehdon Työmarkkinatuki: ei (ei vakinaisesti asuva)	Ei	Ei	Kyllä osittain <ul style="list-style-type: none"> • TyEL-vakuutettu työntekijä: EU-asetuksen 883/2004 nojalla <ul style="list-style-type: none"> ○ oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin, vaikka ei kotikuntaa ○ ei oikeutta muihin luontoisuuksiin ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön hoitokustannuksista asuinvaltiolle ja kaikille muille valtioille
	Lähetetty työnteki- jä: ei (asetus estää kuu- lumisen)	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Kyllä <ul style="list-style-type: none"> ○ EU-asetuksen 883/2004 nojalla • oikeus luontoisuuksiin Suomessa • hoitokustannukset lasku-

							tetaan työntekevaltiolta
							<ul style="list-style-type: none"> • Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista
	Rajatyöntekijä, a. asuu muualla, työskentelee Suomessa: kyllä b. asuu Suomessa, työskentelee muual- la: osittain	a. Kyllä b. Ei (vakuutus työskentelymaasta)	a. Kyllä (on vakuutettu) Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys b. Ei (vakuutus työskentelymaasta)	a. Ei b. Kyllä Pääasiallisesti asuinmaasta rajatyöntekijöillä	a. Kyllä b. Kyllä	a. Kyllä, asumisedellytys 180 pv b. Ei (vakuutus työskentelymaasta)	a. Kyllä <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla ○ oikeus kaikkiin julkisen terveydenhuollon palveluihin Suomessa kotikuntalaisen asiakasmaksulla, vaikka ei olisi kotikuntaa Suomessa ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön hoitokustannuksista asuinvaltiolle ja muille valtioille b. Kyllä <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella • EU-asetuksen 883/2004 nojalla ○ oikeus luontoisuuksiin Suomessa ○ hoitokustannukset laskutetaan työntekevaltiolta ○ Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista

<i>Opiskelijat</i>	Jos vain opiskelija, ei muita siteitä: ei (ei vakinaisesti asuva)	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	<p>Kyllä</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla (, jos Suomi ei toimivaltainen valtio) ○ oikeus luontoisetuksiin Suomessa ○ hoitokustannukset laskutetaan työntekovaltiolta ○ Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista <p>Tai</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla (, jos Suomi on toimivaltainen valtio) ○ oikeus luontoisetuksiin Suomessa ja muihin luontoisetuksiin, vaikka ei olisi kotikuntaa Suomessa ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista <p>Tai</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella ○ oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin ○ ei oikeutta muihin luon-
--------------------	--	----	----	----	----	----	---

							toisetuksiin <ul style="list-style-type: none"> ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista
<i>Tutkijat</i>	Kyllä, jos sopimus, joka rinnastuu vähintään kahden vuoden työntekoon ja/tai muita siteitä. (vakainainen muutto)	Kyllä, jos katsottu vakinaiseksi muutoksi	Jos vakainainen muutto, niin kyllä (on vakuutettu) Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys	Ei (ei ole vakuutettu työskentelyn ajalta) Työttömyyspäiväraha: ei Työmarkkinatuki: kyllä, jos katsottu vakinaiseksi muutoksi	Kyllä, jos katsottu vakinaiseksi muutoksi	Jos katsottu vakinaiseksi muutoksi, niin kyllä (on vakuutettu). Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys 180 pv	Kyllä <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla (, jos Suomi ei toimivaltainen valtio) ○ oikeus luontoisetuksiin Suomessa ○ hoitokustannukset laskutetaan työtekovaltiolta ○ Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista Tai <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla (, jos Suomi on toimivaltainen valtio) ○ oikeus luontoisetuksiin Suomessa ja muihin luontoisetuksiin, vaikka ei olisi kotikuntaa Suomessa ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuk-

							<p>sista</p> <p>Tai</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella ○ oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin ○ ei oikeutta muihin luontoisuuksiin ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista
	<p>Apuraha Suomesta ja Mela-vakuutus: Yli 4kk työskentely: kyllä Alle 4kk: ei</p>	<p>Yli 4kk työskentely: kyllä Alle 4kk: ei</p>	<p>Kyllä (on vakuutettu) Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys</p>	<p>Työmarkkinatuki: kyllä</p>	<p>Kyllä</p>	<p>Kyllä</p>	<p>Kyllä Yli 4kk</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla ○ oikeus luontoisuuksiin Suomessa ja muihin luontoisuuksiin, vaikka ei olisi kotikuntaa Suomessa ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista <p>alle 4kk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla ○ oikeus julkisen tervey-

							<p>denhuollon palveluihin, vaikka ei kotikuntaa</p> <ul style="list-style-type: none"> o ei oikeutta muihin luontoisuuksiin o hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle o Suomi vastaa henkilön hoitokustannuksista asuinvaltiolle ja kaikille muille valtioille
<i>Perheenjäsenet</i>	<p>Suomessa vakinaisesti asuvan päähenkilön perheenjäsen: kyllä (vakainainen asuminen)</p> <p>Asetuksen mukaisen työntekijän perheenjäsen: kyllä, jos vakainainen muutto (myös perheenjäsen voi työntekijänä päästä vakuutetuksi, jos edellytykset täyttyvät)</p>	Kyllä, jos vakainainen muutto	<p>Kyllä (on vakuutettu)</p> <p>Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys</p>	Työmarkkinatuki: kyllä	<p>Kyllä, jos vakainainen muutto (äitysavustus mahdollinen myös asetuksen 1612/68 7§ nojalla, jollei vakainaista muuttoa)</p> <p>HUOM. asetuksen mukaisen työntekijän perheenjäsen voi tuki saada perhe-etuuksia, vaikkei asuisikaan Suomessa, mutta oikeus on tällöin johdettu työntekijästä, eikä ole perheenjäsenen oma itsenäinen oikeus</p>	<p>Jos katsottu vakinaiseksi muutoksi, niin kyllä (on vakuutettu).</p> <p>Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys 180 pv</p>	Kyllä kotikunnan tai asetuksen perusteella / EHIC perheenjäsenen työskentelymaasta
<i>Eläkeläiset (ei Suomessa eläkevakuutettu)</i>	Jos katsotaan vakinaiseksi muutoksi kokonaisarvioinnin perusteella: kyllä,	Jos vakainainen muutto Suomeen: kyllä	Ei	Työttömyysetuus myönnetään pääsääntöisesti enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona työnhakija täyttää 65 vuotta. Toisen EU-maan myöntämä vanhuuseläke voidaan työttömyysturvassa katsoa estäväksi	Kyllä	<p>Jos katsottu vakinaiseksi muutoksi, niin kyllä (on vakuutettu).</p> <p>Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys</p>	<p>Kyllä</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella • EU-asetuksen 883/2004 nojalla

				etuudeksi.		lytys 180 pv	<ul style="list-style-type: none"> oikeus luontoisetuksiin Suomessa o valtio laskuttaa sairaanhoitokustannuksia eläkettä maksavalta valtiolta <p>Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista</p>
<i>Pakolaiset</i>	Oleskeluluvan tai turvapaikan saaneet tai kiintiöpakolaiset: kyllä (vakainainen muutto)	Kyllä	Kyllä (on vakuutettu) Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys	Kotoutumistuki ensimmäiset 3 v.	Kyllä	Koska katsottu vakinaiseksi muutoksi, niin kyllä (on vakuutettu). Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys 180 pv	<p>Kyllä</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella
<i>Työttömät työnhakijat</i>	Jos saavat edelleen työttömyysturvaa lähtömaastaan: Ei (kuuluvat sen maan sos.turvaan, missä ovat viimeksi työskennelleet) Jolleivät saa edellisestä maasta työttömyysturvaa: kyllä, jos katsotaan muuttavan vakinaisesti	Ei, jos kuuluvat edelleen toisen jäsenmaan sosiaaliturvaan työttömyysturvan maksamisen perusteella Muuten kyllä, jos vakainainen muutto.	Ei, jos kuuluvat edelleen toisen jäsenmaan sosiaaliturvaan työttömyysturvan maksamisen perusteella Muuten kyllä, jos vakainainen muutto. Eläkettä saadakse 3v. asumisedellytys	Työttömyyspäiväraha: Ei Työmarkkinatuki: Ei, jos kuuluvat edelleen toisen jäsenmaan sosiaaliturvaan työttömyysturvan maksamisen perusteella Kyllä, jos vakainainen muutto?	Ei, jos kuuluvat edelleen toisen jäsenmaan sosiaaliturvaan työttömyysturvan maksamisen perusteella Muuten kyllä, jos vakainainen muutto	Ei, jos kuuluvat edelleen toisen jäsenmaan sosiaaliturvaan työttömyysturvan maksamisen perusteella Muuten kyllä, jos vakainainen muutto. Saa etuutta, jos täyttyy asumisedellytys 180 pv	<p>Kyllä</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla (, jos Suomi ei toimivaltainen valtio) o oikeus luontoisetuksiin Suomessa o hoitokustannukset laskutetaan työtekovaltiolta o Suomi ei vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista <p>Tai</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU-asetuksen 883/2004 nojalla (, jos Suomi on toimivaltainen valtio) o oikeus luontoisetuksiin Suomessa ja muihin luontoisetuksiin, vaikka

							<p>ei olisi kotikuntaa Suomessa</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista <p>Tai</p> <ul style="list-style-type: none"> • kotikunnan perusteella ○ oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin ○ ei oikeutta muihin luon- toisuuksiin ○ hoitokustannukset jäävät hoidonantajalle ○ Suomi vastaa henkilön muissa valtioissa aiheutuneista hoitokustannuksista
--	--	--	--	--	--	--	--

Liite 1: Pykäläluonnostelmat

A) Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 30.12.1993/1573

Alla olevaan taulukkoon on luonnosteltu tarvittavia pykälämuutoksia, jotka olisivat tarpeen työryhmän ratkaisuehdotusten toteuttamiseksi.

Soveltamisalain muutostarpeet	Nykyinen muotoilu	Muutosehdotus	Raportin kohta, missä muutosta esitetty
1 luku Yleiset säännökset 1 § Soveltamisala	<p>Jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista tai sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1408/71, jäljempänä <i>sosiaaliturva-asetus</i>, muuta johdu, tämän lain mukaan ratkaistaan, onko henkilöön sovellettava seuraavaa sosiaaliturvalainsäädäntöä:</p> <p>1) kansaneläkelaki (568/2007), lapsilisälaki (796/1992), äitiysavustuslaki (477/1993) ja asumistukilaki (408/1975); sekä</p> <p>2) eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki (571/2007), <u>vammaisetuksista annettu laki (570/2007)</u>, rintamasotilaseläkelaki (119/1977), takuueläkkeestä annettu laki (703/2010) ja elatustukilaki (580/2008), kun on kyse tämän lain 3, 3 a ja 4 §:stä sekä 3 ja 4 luvun säännösten soveltamisesta. (20.8.2010/709)</p>	<p>Jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista tai sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1408/71, jäljempänä <i>sosiaaliturva-asetus</i>, muuta johdu, tämän lain mukaan ratkaistaan, onko henkilöön sovellettava seuraavaa sosiaaliturvalainsäädäntöä:</p> <p>1) kansaneläkelaki (568/2007), lapsilisälaki (796/1992), <u>vammaisetuksista annettu laki (570/2007)</u>, äitiysavustuslaki (477/1993) ja asumistukilaki (408/1975); sekä</p> <p>2) eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki (571/2007), <u>[poistettu]</u>, rintamasotilaseläkelaki (119/1977), takuueläkkeestä annettu laki (703/2010) ja elatustukilaki (580/2008), kun on kyse tämän lain 3, 3 a ja 4 §:stä sekä 3 ja 4 luvun säännösten soveltamisesta. (20.8.2010/709)</p>	kohta 3.2.9.
2 a § Määritelmät	<p>Tässä laissa tarkoitetaan:</p> <p>1) <u>työntekijällä</u> työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa olevaa henkilöä <u>sekä työntekijäin eläkelain (395/1961) 1 d §:ssä</u> tarkoitettua henkilöä, jonka <u>työaika ja ansiot täyttävät</u> työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:ssä <u>säädetty edellytykset</u>;</p> <p>--</p>	<p>Tässä laissa tarkoitetaan:</p> <p>1) <u>työntekijällä</u> työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa olevaa henkilöä sekä <u>työntekijän eläkelain (395/2006) 2 luvun 7 §:ssä</u> tarkoitettua henkilöä, jonka <u>kuukausiansio on vähintään</u> työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:ssä <u>säädetyn rahamäärän suuruinen</u>;</p> <p>--</p>	kohta 3.2.1.

<p>2 luku Sosiaaliturvalain- säädännön sovel- taminen</p> <p>3 § Suomessa asumi- nen</p>	<p>Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä.</p>	<p><i>1 momentti pysyisi samana kuin nykyään.</i></p> <p><u>Tätä lakia ei enää sovelleta henkilöön, kun henkilö ei enää asu Suomessa, ellei tässä laissa toisin määrätä. Jos sosiaali- turvalainsäädännön soveltaminen on perustunut muuhun tässä laissa mainittuun perusteeseen kuin Suomessa asumi- seen, soveltaminen päättyy kun tuo peruste on päättynyt.</u></p>	<p>kohta 3.2.2</p>
<p>3 a § Suomeen muuttaminen</p>	<p>--</p> <p>Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoitta- vina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:</p> <p>--</p> <p>4) hänellä on vähintään <u>kahden vuoden</u> työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai hänelle on myönnetty ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti; tai</p> <p>5) hänellä on muita siteitä Suomeen.</p> <p>--</p>	<p>--</p> <p>Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoit- tavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:</p> <p>--</p> <p>4) hänellä on vähintään <u>[poistettu]</u> vuoden työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai hänelle on myönnetty ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kort- ti;</p> <p>5) <u>hän on tosiasiallisesti asunut Suomessa vähintään vuoden ajan; tai</u></p> <p>6) <u>[siirto]</u> hänellä on muita siteitä Suomeen.</p> <p>--</p>	<p>kohta 3.2.3.</p>
<p>3 b § Työskentely ja yritystoiminta</p>	<p>Työntekijään tai yrittäjään, <u>jonka oikeus Suomen sosiaali- turvalainsäädäntöä sovelletaan tämän lain mukaista sosiaali- turvalainsäädäntöä työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos hän työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan, tai kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään nel- jän kuukauden ajan.</u></p>	<p>Työntekijään <u>[poistettu]</u> sovelletaan tämän lain mukaista sosiaali- turvalainsäädäntöä <u>työskentelyn aloittamisesta lukien, mikäli työtä on tarkoitus tehdä vähintään yhden kuukauden ajan.</u> Yrittäjään, <u>jonka</u> oikeus Suomen sosiaali- turvalainsäädäntöä yritystoiminnan aloittamisesta lukien, kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään neljän kuu- kauden ajan. <u>Työskentelyn tai yritystoiminnan päättyessä myös sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen päättyy.</u></p>	<p>kohta 3.2.1. (työsken- telyedelly- tytys) ja kohta 3.2.2. (pää- tyminen)</p>

<p>3 c § Laillisuusvaatimus</p>	<p>Tätä lakia sovellettaessa edellytetään, että maassa oleskelu, asuminen ja työskentely on laillista. Lisäksi edellytetään, että Suomeen muuttavalla henkilöllä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Erityisestä syystä myös alle yhden vuoden oleskelulupa täyttää edellytyksen, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.</p>	<p>Tätä lakia sovellettaessa edellytetään, että maassa oleskelu, asuminen ja työskentely on laillista. Lisäksi edellytetään, että Suomeen muuttavalla henkilöllä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. <u>Oleskelulupaa koskeva edellytyksen katsotaan täyttyneen takautuvasti lupahakemuksen jättämisestä lukien, mikäli myönnetty oleskelulupa on myönnetty vähintään vuodeksi.</u> Erityisestä syystä myös alle yhden vuoden oleskelulupa täyttää edellytyksen, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.</p>	<p>kohta 3.2.7.</p>
<p>8 § Perheenjäsenet</p>	<p>Ulkomailla olevan 5 ja 7 §:ssä tarkoitetun henkilön mukana ulkomailla olevaan samassa taloudessa asuvaan perheenjäseneen sovelletaan hakemuksesta edelleen sosiaaliturvalainsäädäntöä edellyttäen, ettei hän oman yhtäjaksoisesti yli neljä kuukautta jatkuvan työskentelyn perusteella kuulu vieraan valtion lainsäädännön piiriin tai ettei hänellä muutoin olosuhteidensa perusteella voida arvioida olevan kiinteämpiä siteitä vieraaseen valtioon kuin Suomeen.</p> <p>Sama koskee ulkomailla olevan henkilön mukana olevaa tämän kanssa samassa taloudessa ulkomailla asuvaa perheenjäsentä, jos <u>1 momentissa tarkoitettuun</u> henkilöön sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä sosiaaliturva-asetuksen tai Suomea sitovan sosiaaliturvasopimuksen perusteella eikä sosiaaliturva-asetuksesta tai sosiaaliturvasopimuksesta muuta johdu.</p>	<p><i>1 momentti pysyisi samana kuin nykyään.</i></p> <p>Sama koskee ulkomailla olevan henkilön mukana olevaa tämän kanssa samassa taloudessa ulkomailla asuvaa perheenjäsentä, jos <u>ensin mainittuun</u> henkilöön sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä sosiaaliturva-asetuksen tai Suomea sitovan sosiaaliturvasopimuksen perusteella eikä sosiaaliturva-asetuksesta tai sosiaaliturvasopimuksesta muuta johdu.</p>	<p>kohta 3.2.3.</p>

Liite 2. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuja

C-6/64

EY:n tuomioistuimen ratkaisu 15.7.1964. Flaminio Costa vs. ENEL. Milanon Giudice Conciliatoren kysymykset ETY:n perustamissopimuksen 102, 93, 53 ja 37 artiklan tulkinnasta.

Oikeuskysymys:

ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaan kansallisen tuomioistuimen, jonka päätökseen ei voida hakea muutosta, on saatettava tulkintakysymys EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi. EY:n tuomioistuin ei voi 177 artiklan mukaista ennakkoratkaisua antaessaan soveltaa ETY:n perustamissopimusta tiettyyn tapaukseen, tutkia tapauksen tosiseikkoja tai päättää kotimaisen lainsäädännön pätevydestä.

ETY:n perustamissopimuksella on luotu oma oikeusjärjestys, joka on tullut osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä ja jota kansallisten tuomioistuinten on sovellettava. Yhteisön luomisella jäsenvaltiot ovat pysyvästi rajoittaneet suvereniteettiaan. Yksipuolinen myöhempi toimenpide ei voi olla ristiriidassa yhteisön oikeusjärjestyksen kanssa. Yhteisön oikeuden etusija on vahvistettu 189 artiklassa. Yhteisön oikeus muodostaa itsenäisen oikeuslähteen, eikä sitä voida syrjäyttää kansallisella lainsäädännöllä. ETY:n perustamissopimuksen 102 artiklan tarkoituksena on estää jäsenvaltioiden väliset lainsäädännölliset erot. Artikla ei luo yksilölle oikeuksia, joita kansallisen tuomioistuimen on suojeltava.

ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan tarkoituksena on vähitellen poistaa olemassa olevat valtion tuet ja estää yksittäisiä valtioita ottamasta käyttöön uusia tukijärjestelmiä, jotka voivat suosia tiettyjä yrityksiä tai tuotteita. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ilmoittamaan komissiolle tukisuunnitelmistaan. Artikla 93 ei luo yksilölle oikeuksia, joita kansallisen tuomioistuimen on suojeltava. ETY:n perustamissopimuksen 53 artiklan sisältää jäsenvaltioiden velvoitteen olla toimimatta. Artiklalla on välitön oikeusvaikutus ja sillä on suora vaikutus kansalaisten asemaan. Artikla luo yksilöille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

ETY:n perustamissopimuksen 37 artikla sisältää aktiivisen velvoitteen sopeuttaa valtion monopolit ja passiivisen velvoitteen välttää uusia toimenpiteitä. Artikla 37 2 kohta sisältää ehdottoman kiellon, jolla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten välillä. Artikla 37 2 kohta luo yksilölle oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Artikla 37 2 kohdassa kielletään uudet monopolit tai artiklan 37 1 kohdan mukaiset elimet, jotka aiheuttavat syrjintää tuotteiden hankinnassa ja markkinoinnissa. Artikla 37 1 kohdassa kielletään kaupallisten valtion monopolien perustaminen, mikäli ne saattavat aiheuttaa syrjintää.

Ratkaisu:

Myöhempi yksipuolinen toimenpide ei voi asettua yhteisön oikeuden edelle, joten kysymykset otetaan tutkittaviksi.

ETY:n perustamissopimuksen 102 artikla ei sisällä yksilön oikeuksia koskevia säännöksiä, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

Kyseiseen tapaukseen soveltuvin osin ETY:n perustamissopimuksen 93 artikla ei myöskään sisällä yksilön oikeuksia koskevia säännöksiä.

ETY:n perustamissopimuksen 53 artikla muodostaa yhteisön säännön, joka saattaa luoda yksilölle oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Artiklassa kielletään kaikki uudet rajoitukset, jotka asettavat muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sijoittautumisvapauden ankarampien säännösten alaisiksi kuin sijoittautumisvaltion kansalaisten vapauden.

ETY:n perustamissopimuksen 37 artiklan 2 kohta saattaa luoda yksilölle oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Kyseisessä määräyksessä kielletään 37 artiklan 1 kohdan vastaiset uudet toimenpiteet. Tällaisia ovat jäsenvaltioiden kansalaisten välistä syrjintää aiheuttavat toimenpiteet, jotka koskevat tavaroiden hankinta- ja markkinointiehtoja, kaupallisten monopolien tai sellaisten elinten avulla,

joiden tarkoituksena on ensinnäkin jäsenvaltioiden välisen kilpailun ja kaupan kohteena olevan tuotteen kauppa, ja toiseksi joilla täytyy olla merkittävä osa tällaisessa kaupankäynnissä.

C-1/72

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22 päivänä kesäkuuta 1972. Rita Frilli v. Belgian valtio. - Tribunal du travail de Bruxellesin esittämä ennakkoratkaisupyyntö.

Ennakkoratkaisukysymykset:

1. Valtionsisäinen oikeus - Tulkinta - Yhteisön oikeuden alaan kuuluvat seikat - Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta (ETY:n perustamissopimuksen 177 artikla).
2. Siirtotyöläisten sosiaaliturva - Kansallinen lainsäädäntö - Sosiaalihuolto ja sosiaaliturva - Yhteisön säännöstö - Sovellettavuus – Edellytykset (Asetuksen N:o 3 1 artiklan b alakohta ja 2 artiklan 1 kohdan c alakohta).
3. Siirtotyöläisten sosiaaliturva - Yleisesti sovellettavat kansalliset säännökset - Vanhuksille taattu toimeentulo - Työntekijä, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen - Vanhuusetuus - Vastavuoroisuussopimuksen puuttumiseen ei voida vedota (Asetuksen N:o 3 2 artiklan 1 kohdan c alakohta).

Tiivistelmä:

Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä voi tulkita kansallista lakia, sillä on kuitenkin toimivalta esittää kansalliselle tuomioistuimelle sellaisia yhteisön oikeuden alaan kuuluvia tulkintakriteerejä, jotka voivat ohjata kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa kyseisen kansallisen lain oikeusvaikutuksia.

Kansallinen lainsäädäntö, jolla on yhtäläisyyksiä sosiaalihuollon kanssa - etenkin siltä osin kuin tarvetta pidetään siinä olennaisena soveltamiskriteerinä ja siltä osin kuin siinä ei edellytetä tietynpituista ammatillista toimintaa, vakuutettuna olemista tai maksujen suorittamista - lähestyy kuitenkin asetuksessa N:o 3 tarkoitettua sosiaaliturvaa sen vuoksi, että siinä on hylätty ajatus sosiaalihuollolle ominaisesta tapauskohtaisesta harkinnasta, minkä vuoksi etuuden saajat asetetaan sellaiseen laissa määriteltyyn asemaan, joka oikeuttaa kyseisen asetuksen 2 artiklassa tarkoitettuja vanhuuseläkkeitä vastaavaan etuuteen.

Oikeutta lailla suojattuun vähimmäiseläkkeeseen, joka kansallisessa lainsäädännössä annetaan kaikille jäsenvaltiossa asuville vanhuksille, on kyseisessä jäsenvaltiossa työskennelleiden ja siellä eläkeoikeuden omaavien palkattujen työntekijöiden tai heihin rinnastettavissa olevien henkilöiden osalta pidettävä asetuksen N:o 3 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna vanhuusetuutena.

Tällaisen etuuden myöntäminen nämä ehdot täyttävälle ulkomaalaiselle työntekijälle ei voi riippua vastavuoroisuussopimuksen olemassaolosta sen jäsenvaltion kanssa, jonka kansalainen kyseinen työntekijä on, sillä tällaisen sopimuksen edellyttäminen olisi yhteensopimatonta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, joka on yksi yhteisön oikeuden perusperiaatteista.

Päätöksen päätösosa:

Jäsenvaltion yleisesti sovellettavassa kansallisessa laissa säädettyä "taattua toimeentuloa", jolla annetaan kyseisessä jäsenvaltiossa asuville vanhuksille oikeus vähimmäiseläkkeeseen, on pidettävä asetuksessa N:o 3 tarkoitettujen sellaisten palkattujen työntekijöiden ja heihin rinnastettavissa olevien henkilöiden osalta, joilla on oikeus eläkkeeseen kyseisessä valtiossa, kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna vanhuusetuutena.

Tällaisen etuuden myöntäminen nämä ehdot täyttävälle ulkomaalaiselle työntekijälle ei voi riippua vastavuoroisuussopimuksen olemassaolosta sen jäsenvaltion kanssa, jonka kansalainen kyseinen työntekijä on.

C-32/75

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30 päivänä syyskuuta 1975. Anita Cristini vastaan Société nationale des chemins de fer français. - Cour d'appel de Paris'n esittämä ennakkoratkaisupyyntö.

Ennakkoratkaisukysymykset:

Vapaa liikkuvuus - Siirtotyöläinen - Kuolema - Perhe - Kansallinen kohtelu - Sosiaaliset edut – Laajuus (Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta).

Tiivistelmä:

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitetaan kaikkia sosiaalisia ja verotukseen liittyviä etuja riippumatta siitä, liittyvätkö ne työsopimukseen vai eivät. Näihin etuihin kuuluvat näin ollen myös kansallisen rautatieviranomaisen suurperheille myöntämät, alennukseen matkan hinnasta oikeuttavat kortit siinäkin tapauksessa, että mainittua etua on pyydetty vasta työntekijän kuoleman jälkeen hänen samaan jäsenvaltioon jääneen perheensä hyväksi.

Päätöksen päätösosa:

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kansallisen rautatieviranomaisen suurperheille myöntämät, alennukseen matkan hinnasta oikeuttavat kortit kuuluvat tässä säännöksessä tarkoitettuihin sosiaaliin etuihin siinäkin tapauksessa, että mainittua etua on pyydetty vasta työntekijän kuoleman jälkeen hänen samaan jäsenvaltioon jääneen perheensä hyväksi.

C-106/77

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9 päivänä maaliskuuta 1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato vastaan Simmenthal SpA. Pretura di Susan esittämä ennakkoratkaisupyyntö.

Ennakkoratkaisukysymykset:

1. Asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi - Ennakkoratkaisupyyntöön peruuttamisen edellytykset (ETY:n perustamissopimuksen 177 artikla).
2. Yhteisön oikeus - Välitön sovellettavuus - Käsité - Seuraukset kansalliselle tuomioistuimelle (ETY:n perustamissopimuksen 189 artikla).
3. Yhteisön oikeus - Ensijaisuus - Yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallinen oikeus - Voimassa olevien kansallisten normien soveltamatta jättäminen - Este yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevien lainsäädäntötoimien pätevälle syntymiselle.
4. Yhteisön oikeus - Välittömästi sovellettavat säännökset ja määräykset - Yhteisön oikeuden ja myöhemmän lain välinen ristiriita - Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen velvoitteet ja toimivalta - Kansallisen, jopa myöhemmin annetun normin soveltamatta jättäminen - Kaikkien sellaisten perustuslakikäytäntöjen yhteensopimattomuus perustamissopimuksen kanssa, joissa ristiriidan poistaminen varataan jollekin muulle elimelle kuin toimivaltaiselle tuomioistuimelle.

Tiivistelmä:

Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sille 177 artiklan nojalla esitetty ennakkoratkaisupyyntö on edelleen vireillä, ellei ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin peru pyyntöään tai ellei ylemmän oikeusasteen tuomioistuin ole kumonnut ennakkoratkaisupyyntöön esittämistä koskevaa päätöstä muutoksenhaun johdosta.

Yhteisön oikeuden välitön sovellettavuus merkitsee, että yhteisön oikeussääntöjen on saatava täydet vaikutuksensa yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa näiden oikeussääntöjen voimaantulosta lähtien ja koko niiden voimassaolon ajan. Välittömästi sovellettavat oikeussäännöt ovat välitön oikeuksi-

en ja velvollisuuksien lähde kaikille, joita ne koskevat, eli sekä jäsenvaltioille että yksityisille oikeussubjekteillekin. Tämä oikeusvaikutus koskee myös kaikkia tuomioistuimia, joiden tehtävänä on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa suojata jäsenvaltion toimielimen ominaisuudessa niitä oikeuksia, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden perusteella.

Yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että mukaisesti välittömästi sovellettavat perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat säännökset aiheuttavat suhteessaan jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen sen, että nämä oikeussäännöt jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen ja estävät myös - koska ne ovat kunkin jäsenvaltion alueella sovellettavan oikeusjärjestyksen sellaisia osia, joille on annettava etusija muihin oikeussääntöihin nähden - uusien kansallisten lainsäädäntötoimien pätevän syntymisen, jos nämä toimet eivät ole yhteensopivia yhteisön oikeussääntöjen kanssa.

Jos nimittäin katsottaisiin, että sellaiset kansalliset lainsäädäntötoimet, jotka koskevat alaa, jolla yhteisö käyttää lainsäädäntövaltaansa, tai jotka muulla tavoin ovat yhteensopimattomia yhteisön oikeussääntöjen kanssa, ovat oikeudellisesti päteviä, tällä tehtäisiin perustamissopimuksen nojalla jäsenvaltioilla ehdottomasti ja peruuttamattomasti olevista sitoumuksista tehottomia ja kyseenalaistettaisiin koko yhteisön perusta.

Kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä, vaikka ne olisi annettu myöhemmin kuin kyseiset yhteisön oikeussäännöt, eikä sen tarvitse pyytää tai odottaa näiden kansallisten oikeussääntöjen poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla.

Päätöksen päätösosa:

Kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä, vaikka ne olisi annettu myöhemmin kuin kyseiset yhteisön oikeussäännöt, eikä sen tarvitse pyytää tai odottaa näiden kansallisten oikeussääntöjen poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla.

C-153/91

EY:n tuomioistuimen ratkaisu 22.7.1992. Camille Petit vs. Office National des Pensions (ONP). Brysselin Tribunal du Travailin kysymykset neuvoston asetuksen N:o 1408/71 2, 3 ja 84 artiklan 4 kohdan tulkinnasta.

Tosiseikat:

Petit on Belgian kansalainen. Hän on ollut töissä ainoastaan Belgian alueella. Petit on aloittanut oikeudenkäynnin ONP:tä vastaan. Belgian laki oikeudenkäynnissä käytettävistä kielistä vaatii kyseisessä prosessissa hollannin kielen käyttöä. Kansallinen tuomioistuin kysyy, soveltuvatko ETY:n perustamissopimuksen 48 artikla ja 51 artiklan 1 kohta ja asetus N:o 1408/71 kyseiseen tilanteeseen.

Ratkaisu:

ETY:n perustamissopimuksen 48 artikla ja 51 artikla 1 kohta ja asetuksen N:o 1408/71 3 artikla ja 84 artiklan 4 kohta sellaisina kuin ne ovat muutettuina asetuksella N:o 2001/83, eivät sovellu tilanteisiin, joissa kaikki elementit rajoittuvat yhteen jäsenvaltioon.

C-85/96

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12 päivänä toukokuuta 1998. María Martínez Sala vastaan Freistaat Bayern.Ennakkoratkaisupyyntö:

Bayerisches Landessozialgericht - Saksa. Ennakkoratkaisukysymykset: EY:n perustamissopimuksen 8 a, 48 ja 51 artikla - Työntekijän käsite - Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 4 artikla - Kotihoidon tuki - Perhe-etuuden käsite - Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta - Sosiaalisen edun käsite - Oleskelulupakortin tai muun oleskelulupa-asiakirjan edellyttäminen.

Tiivistelmä:

Kotihoidontuen kaltainen etuus, joka myönnetään tietyt objektiiviset edellytykset täyttävälle henkilölle automaattisesti ilman henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllistä ja harkinnanvaraista arviointia ja joka on tarkoitettu perhekustannusten kattamiseen, kuuluu yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuna perhe-etuutena.

Kotihoidontuen kaltainen etuus, joka myönnetään tietyt objektiiviset edellytykset täyttävälle henkilölle automaattisesti ilman henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllistä ja harkinnanvaraista arviointia ja joka on tarkoitettu perhekustannusten kattamiseen, kuuluu yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna.

Sosiaalisen edun käsite kattaa kaikki työsuhteeseen perustuvat tai siitä riippumattomat etuudet, jotka yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti näiden objektiivisen työntekijäaseman perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että näiden vakinainen asuinpaikka on jäsenvaltion alueella, jolloin etuuksien ulottaminen koskemaan työntekijän asemassa olevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia on omiaan helpottamaan näiden liikkuvuutta yhteisön alueella.

Työntekijän käsite ei ole yhteisön oikeudessa aina samansisältöinen, vaan se vaihtelee kulloinkin sovellettavan oikeudenalan mukaan. Näin ollen EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 käytetty työntekijän käsite ei ole välttämättä sama kuin EY:n perustamissopimuksen 51 artiklassa ja asetuksessa N:o 1408/71.

Perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä on pidettävä henkilöä, joka suorittaa määrätyn ajanjakson aikana toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista hänelle suoritetaan vastike.

Henkilöä on pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna työntekijänä sillä perusteella, että hänellä on vaikka vain yhden vakuutustapahtuman varalta joko pakollinen tai vapaaehtoinen vakuutus jossakin asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a kohdassa mainitussa yleisessä taikka erityisessä sosiaaliturvajärjestelmässä työsuhteen olemassaolosta riippumatta.

Jäsenvaltion kansalainen, joka oleskelee laillisesti toisen jäsenvaltion alueella, kuuluu unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten henkilölliseen soveltamisalaan ja voi vedota perustamissopimuksessa vahvistettuihin oikeuksiin, jotka 8 artiklan 2 kohdassa liitetään unionin kansalaisuuteen, kuten 6 artiklassa määrättyyn oikeuteen olla joutumatta kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kohteeksi perustamissopimuksen asiallisella soveltamisalalla.

Yhteisön oikeudessa ei sallita sitä, että jäsenvaltio edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, joilla on oikeus oleskella sen alueella, valtion viranomaisten myöntämän virallisen oleskelulupakortin esittämistä kotihoidontuen saamiseksi, kun valtion omilta kansalaisilta edellytetään vain sitä, että heillä on kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka tämän jäsenvaltion alueella.

Kotihoidontuen myöntämisen kannalta oleskelulupa-asiakirjalla ei voi olla oikeuksia luovaa arvoa, koska oleskelulupakortti on oleskeluoikeuden tunnustamisen kannaltakin vain toteava ja todistava.

Päätöksen päätösosa:

Bundeserziehungsgeldgesetzissä säädetyn kotihoidontuen kaltainen etuus, joka myönnetään tietyt edellytykset täyttävälle henkilölle automaattisesti ilman henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllistä ja harkinnanvaraista arviointia ja joka on tarkoitettu perhekustannusten kattamiseen, kuuluu yhteisön oikeuden asialli-

seen soveltamisalaan sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin asetus on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 ja muutettuna 30.10.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3427/89, 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuna perhe-etuutena ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna.

Kansallisen tuomioistuimen asiaksi jää päättää siitä, kuuluuko pääasian kantajan kaltainen henkilö perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 tai asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan.

Yhteisön oikeudessa ei sallita sitä, että jäsenvaltio edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, joilla on oikeus oleskella sen alueella, valtion viranomaisten myöntämän virallisen oleskelulupakortin esittämistä kotihoidontuen saamiseksi, kun valtion omilta kansalaisilta edellytetään vain sitä, että heillä on kotipaikka tai vakinainen asuinpaikka tämän jäsenvaltion alueella.

C-90/97

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 25 päivänä helmikuuta 1999. Robin Swaddling vastaan Adjudication Officer (Yhdistyneen kuningaskunnan Social Security Commissionerin esittämä ennakkoratkaisupyyntö).

Ennakkoratkaisukysymykset:

Sosiaaliturva – Toimeentulotuki – Saamisen edellytykset – Vakainainen asuinpaikka.

Päätöksen päätösosa:

Tilanteessa, jossa henkilö on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asettautuakseen toiseen jäsenvaltioon, jossa hän on työskennellyt ja asunut vakinaisesti, minkä jälkeen hän on palannut lähtömaahansa, jossa hänen perheensä asuu, hakeakseen sieltä työtä, se, että viimeksi mainittu jäsenvaltio asettaa asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan mukaisen etuuden myöntämisen edellytykseksi sen, että kyseinen henkilö asuu vakinaisesti tässä valtiossa, mihin sisältyy se, että henkilön on aikomuksensa asua lisäksi jo pitänyt asua kyseisessä valtiossa huomattavan pitkä aika, on sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 ja muutettuna 30.4.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1247/92, 10 a artiklan, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 1 artiklan h alakohdan kanssa, vastaista.

C-224/98

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä heinäkuuta 2002. Marie-Nathalie D'Hoop vastaan Office national de l'emploi.

Ennakkoratkaisukysymykset:

1. Euroopan unionin kansalaisuus - Perustamissopimuksen määräykset - Henkilöllinen soveltamisala - Jäsenvaltion kansalainen, joka oleskelee laillisesti toisen jäsenvaltion alueella, kuuluu henkilölliseen soveltamisalaan - Vaikutukset - Euroopan unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien nauttiminen - Jäsenvaltio soveltaa liikkumisvapautta koskevaa oikeuttaan käyttäneeseen kansalaiseensa epäedullisempaa kohtelua kuin siinä tapauksessa, että tätä oikeutta ei olisi käytetty, mitä ei voida hyväksyä (EY:n perustamissopimuksen 6, 8 ja 8 a artikla (joista on muutettuina tullut EY 12, EY 17 ja EY 18 artikla).

2. Euroopan unionin kansalaisuus - Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella - Ensimmäistä kertaa työnhakijana oleville nuorille myönnettävä työmarkkinatuki - Tuen myöntäminen sillä edellytyksellä, että toisen asteen opinnot on suoritettu kyseisen jäsenvaltion oppilaitoksessa - Kieltäyty-

mistä etuuden myöntämisestä tämän jäsenvaltion kansalaiselle vain sen vuoksi, että toisen asteen opinnot on suoritettu jossakin toisessa jäsenvaltiossa, ei voida hyväksyä - Perustelujen puuttuminen (EY:n perustamissopimuksen 8 a artikla (josta on muutettuna tullut EY 18 artikla).

Ennakkoratkaisupyyntö:

Unionin kansalaisuus - Syrjäntäkiellon periaate - Kansallinen lainsäädäntö, jossa myönnetään oikeus työmarkkinatukeen oman maan kansalaisille vain sillä edellytyksellä, että he ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa oman jäsenvaltionsa oppilaitoksessa - Ensimmäistä kertaa työnhakijana oleva oman maan kansalainen, joka on suorittanut keskiasteen opintonsa toisen jäsenvaltion oppilaitoksessa.

Päätöksen päätösosa:

On yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltio epää kansalaiseltaan, joka on ensimmäistä kertaa työnhakijana oleva opiskelija, työmarkkinatuen vain sillä perusteella, että tämä opiskelija on suorittanut toisen asteen opintonsa jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

C-413/01

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 6.11.2003. Franca Ninni-Orasche vastaan Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (Itävallan Verwaltungsgerichtshofin esittämä ennakkoratkaisupyyntö).

Ennakkoratkaisukysymykset: Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – EY:n perustamissopimuksen 48 artikla (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) – Työntekijän käsite – Lyhytaikainen työsopimus, jonka kesto on määritetty etukäteen – Työntekijän aseman säilyttäminen työsopimuksen päättymisen jälkeen – Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sosiaalisten etujen myöntämisedellytykset – Opintotuki.

Tuomion tiivistelmä:

1) Jäsenvaltion kansalaisella voi olla perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) tarkoitettu työntekijäasema sen perusteella, että hän on työskennellyt määräajaisesti kahden ja puolen kuukauden ajan sellaisen toisen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän ei ole, siltä osin kuin suoritettu palkkatyö ei ole luonteeltaan pelkästään toisarvoista ja epäolennaista. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä tarpeelliset tosiseikkoja koskevat selvitykset arvioidakseen, onko tästä kyse sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa. Tältä osin ei ole merkitystä sellaisilla ennen työskentelykautta ja sen jälkeen tapahtuneilla seikoilla kuten sillä, että asianomainen — on vasta muutamien vuosien kuluttua vastaanottavaan jäsenvaltioon matkustamisestaan alkanut tehdä tätä työtä — on vasta vähän aikaa lyhytaikaisen, määräajaisen työsuhteensa päättymisen jälkeen saattanut opintonsa päätökseen kotimaassaan ja saanut näin kelpoisuuden opiskella vastaanottavan jäsenvaltion yliopistossa tai — on lyhytaikaisen, määräajaisen työsuhteensa päättymisen jälkeen hakenut uutta työtä aina opintojensa aloittamiseen asti.

2) Tietyt työntekijänä olemiseen liittyvät oikeudet taataan siirtotyöläisille, vaikkeivät he enää olisi työsuhteessa. Yliopisto-opetusta varten myönnettävän tuen alalla sellaisen muun jäsenvaltion kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen, joka vastaanottavassa jäsenvaltiossa ensin työskennellytään aloittaa siellä ammattitutkintotodistuksen saamiseen johtavat yliopisto-opinnot, on katsottava säilyttävän työntekijän asemansa, jonka perusteella häneen voidaan sellaisenaan soveltaa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen N:o 1612/68, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2434/92, 7 artiklan 2 kohtaa siltä osin kuin aiemman työskentelyn ja suoritettavien opintojen välillä on jatkuvuussuhde.

Kyseisen edellytyksen täyttymistä ei kuitenkaan voida vaatia siirtotyöläiseltä, joka on joutunut tahtomattaan työttömäksi ja jonka työmarkkinatilanne on pakottanut kouluttautumaan uudelleen. Tältä osin yhteisön kansalainen ei tilanteessa, jossa hänellä on perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) tarkoitettu siirtotyöläisasema, välttämättä ole vapaaehtoisesti työttömänä aino-

astaa sen vuoksi, että hänen jo alusta lähtien määräaikaiseksi tehty työsopimuksensa päättyy. Tämä ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jäsenvaltion kansalainen menee toiseen jäsenvaltioon ainoastaan päästäkseen erittäin lyhyen työskentelykauden jälkeen hyötymään opintotukijärjestelmästä. Kyseiset yhteisön oikeuden säännökset eivät nimittäin kata tällaista väärinkäyttöä.

C-138/02

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 23.3.2004. Brian Francis Collins vastaan Secretary of State for Work and Pensions (Social Security Commissionerin esittämä ennakkoratkaisupyyntö).

Ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Henkilöiden vapaa liikkuvuus – EY:n perustamissopimuksen 48 artikla (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) – Työntekijän käsite – Työnhakijoille maksettava sosiaaliturvakorvaus – Asumisedellytys – Euroopan unionin kansalaisuus.
- 2) Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Jäsenvaltioiden kansalaisten oikeus tulla maahan ja oleskella siellä – Jäsenvaltion kansalainen, joka hakee palkkatyötä sellaisen toisen jäsenvaltion alueella, jossa hän on työskennellyt 17 vuotta aikaisemmin – Oleskeluoikeutta ei ole pelkästään direktiivin 68/360/ETY perusteella. (Neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 ja 8 artikla)
- 3) Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Työntekijät – Yhdenvertainen kohtelu – Euroopan kansalaisuus – Työnhakijalle myönnettävä korvaus – Asumisedellytys – Hyväksyttävyyden edellytykset. (EY:n perustamissopimuksen 6 ja 8 artikla sekä 48 artiklan 2 kohta (joista on muutettuina tullut EY 12 ja EY 17 artikla sekä EY 39 artiklan 2 kohta))

Tuomion tiivistelmä:

1) Jäsenvaltion kansalainen, joka saapuu sellaisen toisen jäsenvaltion alueelle, jossa hän on työskennellyt 17 vuotta aikaisemmin, hakeakseen sieltä palkkatyötä ja joka vaatii työnhakijalle myönnettävää korvausta, ei ole työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen N:o 1612/68, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2434/92, I osan II osastossa tarkoitettu työntekijä.

Asetuksen N:o 1612/68 kyseisessä osastossa ilmaisulla ”työntekijä” tarkoitetaan näet yksinomaan henkilöitä, jotka ovat jo päässeet työmarkkinoille ja jotka voivat näin ollen mainitun asetuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella vaatia samoja sosiaalisia ja verotukseen liittyviä etuja kuin kotimaiset työntekijät.

Silloin kun vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoihin ei ole olemassa riittävän kiinteätä liittymää, kyseisen henkilön tilannetta on verrattava sellaisen muun jäsenvaltion kansalaisen tilanteeseen, joka hakee ensimmäistä työpaikkaa toisessa jäsenvaltiossa, jossa hänellä ei vielä ole ollut työsuhdetta, ja johon voidaan soveltaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ainoastaan työhön pääsyn osalta.

Kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava sellaisen kansallisen lainsäädännön osalta, jonka mukaan asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijän asema on edellytys tällaisen korvauksen myöntämiselle, onko kyseisessä lainsäädännössä tarkoitettu työntekijän käsite ymmärrettävä mainituissa II osastossa tarkoitettulla tavalla.

2) Jäsenvaltion kansalaisella, joka saapuu sellaisen toisen jäsenvaltion alueelle, jossa hän on työskennellyt 17 vuotta aikaisemmin, hakeakseen sieltä palkkatyötä, ei ole pelkästään jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY perusteella oleskeluoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Direktiivin 68/360/ETY 4 ja 8 artiklassa tarkoitetun tiettyssä jäsenvaltiossa oleskelua koskevan oikeuden tunnustaminen koskee näet vain niitä jäsenvaltion kansalaisia, joilla on jo työpaikka ensiksi mainituksa jäsenvaltiossa, lukuun ottamatta työnhakijoita, jotka voivat vedota ainoastaan kyseisen direktiivin niihin säännöksiin, jotka koskevat heidän liikkumistaan yhteisön alueella.

3) Perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artiklan 2 kohta) määrätty oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, kun tätä määräystä luetaan yhdessä perustamissopimuksen 6 ja 8 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12 ja EY 17 artikla) kanssa, ei ole ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jonka mukaan työnhakijalle myönnettävän korvauksen saaminen edellyttää asumisedellytyksen täyttymistä, siltä osin kuin kyseistä edellytystä voidaan perustella objektiivisilla ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomilla syillä, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.

C-258/04

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, (ensimmäinen jaosto) 15 päivänä syyskuuta 2005 (Cour de travail de Liège esittämä ennakkoratkaisupyyntö). Office national de l'emploi vastaan Ioannis Ioannidis.

Ennakkoratkaisukysymykset:

Työnhakijat — Unionin kansalaisuus — Syrjimättömyysperiaate — EY 39 artikla — Ensimmäistä kertaa työnhakijana olevalle nuorelle maksettava työmarkkinatuki — Myöntämisen edellytyksenä toisen asteen opintojen suorittaminen kyseisessä jäsenvaltiossa.

Tuomiolauselma:

EY 39 artiklan vastaista on, että jäsenvaltio epää työmarkkinatuen ensimmäistä kertaa työnhakijana olevalta toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka ei ole ensiksi mainitussa valtiossa asuvan siirtotyöläisen huollettavana oleva lapsi, pelkästään sillä perusteella, että asianomainen on suorittanut toisen asteen opintonsa jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

C-406/04

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 18.7.2006 (Tribunal du travail de Bruxellesin (Belgia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö). Gérald De Cuyper v. Office national de l'emploi.

Ennakkoratkaisukysymykset:

Vapaa liikkuminen ja vapaa oleskelu Euroopan unionin alueella — Työttömyyskorvaukset — Tosiasiallista asumista jäsenvaltion alueella koskeva edellytys.

Ennakkoratkaisupyyntö:

EY 17 ja EY 18 artiklan, joissa vahvistetaan Euroopan unionin kansalaisuus, tulkinta — Kansallinen säännös, jonka mukaan työttömyyskorvauksen myöntäminen edellyttää tosiasiallista asuinpaikkaa kansallisella alueella.

Tuomiolauselma:

Jokaiselle Euroopan unionin kansalaiselle EY 18 artiklassa tunnustettu oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ei ole esteenä sellaiselle pääasiassa sovelletun kaltaiselle asumisehdolle, joka on asetettu yli 50-vuotiaalle työttömälle, joka on vapautettu velvoitteesta osoittaa, että hän on työmarkkinoiden käytettävissä, hänen työttömyysavustusta koskevan oikeutensa säilymisen edellytykseksi.

C-50/05

Asia, jonka on pannut vireille Maija T. I. Nikula (korkeimman hallinto-oikeuden esittämä ennakkoratkaisupyyntö).

Ennakkoratkaisukysymykset:

Sosiaaliturva – Sairaus- ja äitiysetuuksien kustannusten kattaminen – Maksujen laskeminen – Asetus N:o 1408/71 – Jäsenvaltion oikeus sisällyttää maksujen määräytymisperusteeseen toisen jäsenvaltion laitoksen maksamat eläkkeet – Eläkeläinen, jolla on oikeus eläkkeisiin kahden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan

Tuomion tiivistelmä:

Asetuksen N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan tasalle asetuksella N:o 118/97, 33 artiklan 1 kohta ei ole esteenä sille, että vahvistettaessa asuinjäsenvaltion, joka on etuuksien suorittamisen osalta toimivaltainen mainitun asetuksen 27 artiklan nojalla, laitoksista eläkkeitä saavan eläkeläisen sairausvakuutusmaksujen määräytymisperustetta tässä jäsenvaltiossa kyseiseen määräytymisperusteeseen kuuluvat asuinjäsenvaltiosta saatujen eläkkeiden lisäksi myös toisen jäsenvaltion laitoksien maksamat eläkkeet, sikäli kuin mainitut maksut eivät ylitä asuinjäsenvaltiosta maksettujen eläkkeiden määrää.

EY 39 artikla on kuitenkin esteenä sille, että toisen jäsenvaltion laitoksista saatujen eläkkeiden määrä otetaan huomioon, jos tässä toisessa jäsenvaltiossa on jo suoritettu maksuja tässä viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa saaduista tuloista. Asianomaisten on osoitettava se, että maksuja on todellisuudessa aikaisemmin suoritettu.

C-22/08 ja C-23/08

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 4.6.2009 (Sozialgericht Nürnbergin (Saksa) esittämät ennakkoratkaisupyynnot). Athanasios Vatsouras (C-22/08) ja Josif Koupatantze (C-23/08) v. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900.

Ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Onko – – direktiivin 2004/38 – – 24 artiklan 2 kohta yhdenmukainen EY 12 artiklan kanssa, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa?
- 2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko EY 12 artikla, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa, esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa unionin kansalaisilta evätään sosiaaliavustukset, mikäli – – direktiivin 2004/38 6 artiklan mukainen oleskelun sallittu enimmäispituus ylittyy eikä oleskeluoikeutta ole myöskään muiden säännösten nojalla?
- 3) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko EY 12 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisilta evätään jopa sellaiset sosiaaliavustukset, joita myönnetään laittomille maahanmuuttajille?

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset:

Asia C-22/08

Vatsouras, joka on 10.12.1973 syntynyt Kreikan kansalainen, tuli Saksaan maaliskuussa 2006. Hän haki 10.7.2006 ARGE:lta SGB II:n mukaisia etuuksia. ARGE myönsi hänelle tällaisia etuuksia 27.7.2006 tekemällään päätöksellä 30.11.2006 asti. Tulot, jotka Vatsouras sai työskentelystään, vähennettiin kyseessä olleiden etuuksien määrästä, joten näitä etuuksia myönnettiin hänelle 169 euroa kuukaudessa. ARGE jatkoi 29.1.2007 tekemällään päätöksellä näiden etuuksien maksamista 31.5.2007 asti. Vatsourasin työskentely päättyi tammikuun lopussa 2007. ARGE:n 18.4.2007 tekemällä päätöksellä näiden etuuksien maksaminen lopetettiin 30.4.2007 alkaen. Oikaisuvaatimus, jonka Vatsouras teki tästä päätöksestä, hylättiin ARGE:n 4.7.2007 tekemällä päätöksellä sillä perusteella, että oikaisuvaatimuksen tekijällä ei ole SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan nojalla oikeutta etuuksiin. Vatsouras nosti tästä päätöksestä kanteen Sozialgericht Nürnbergissä. Tällä välin Vatsouras aloitti 4.6.2007 uudelleen työskentelyn, minkä johdosta hän ei enää ollut riippuvainen sosiaaliavustuksesta.

Koupatantze on 15.5.1952 syntynyt Kreikan kansalainen. Hän tuli Saksaan lokakuussa 2006 ja otti vastaan työpaikan 1.11. samana vuonna. Hänen työsuhteensa päättyi 21.12.2006, koska työnantaja irtisanoi hänet tilausten puutteen takia. Koupatantze haki 22.12.2006 ARGE:lta SGB II:n mukaisia työnhakijoille myönnettäviä perusturvaetuuksia. ARGE myönsi hänelle 15.1.2007 tekemällään päätöksellä etuuksia 670 euroa kuukaudessa 31.5.2007 asti. ARGE:n 18.4.2007 tekemällä päätöksellä näiden etuuksien maksaminen kuitenkin lopetettiin 28.4.2007 alkaen. Oikaisuvaatimus, jonka Koupatantze teki tästä päätöksestä, hylättiin ARGE:n 11.5.2007 tekemällä päätöksellä sillä perusteella, että oikaisuvaatimuksen tekijällä ei ollut SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan nojalla oikeutta etuuksiin. Koupatantze nosti tästä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Koupatantze aloitti 1.6.2007 uudelleen työskentelyn, minkä johdosta hän ei enää ollut riippuvainen sosiaaliavustuksesta.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu:

Vaikka yhteisöjen tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisessä toimivallanjaossa on pääsääntöisesti kansallisen tuomioistuimen asiana tutkia, täytyvätkö tosiseikkoja koskevat edellytykset, joiden perusteella on sovellettava yhteisön oikeusnormia, kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, yhteisöjen tuomioistuin voi ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään tarvittaessa tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tulkinnassa (ks. vastaavasti asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000, Kok., s. I-5123, 58 kohta).

Kuten ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, esitetyt kysymykset perustuvat oletamaan, että pääasioissa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Vatsourasin ja Koupatantzella ei ollut EY 39 artiklassa tarkoitettua ”työntekijän” asemaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että Vatsourasin lyhyt vähäinen työskentely ei riittänyt toimeentuloon ja että Koupatantze ei työskennellyt juuri kuukautta kauempaa. Tämän osalta on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 39 artiklassa tarkoitettua ”työntekijän” käsitteellä on yhteisön oikeudessa oma merkityksensä, eikä tätä käsitettä pidä tulkita suppeasti. ”Työntekijänä” on pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan (ks. mm. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986, Kok., s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 16 ja 17 kohta ja asia C-228/07, Petersen, tuomio 11.9.2008, 45 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

Mainitun vastikkeen pienuudella tai siihen käytettyjen varojen alkuperällä ei voi olla minkäänlaista vaikutusta yhteisön oikeudessa tarkoitettua työntekijän asemaan (ks. asia 344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989, Kok., s. 1621, 15 kohta ja asia C-10/05, Mattern ja Cikotic, tuomio 30.3.2006, Kok., s. I-3145, 22 kohta). Se, että palkkatyöstä saatava tulo on alle toimeentulominimin, ei ole esteenä sille, että tällaista työtä tekevän henkilön katsotaan olevan EY 39 artiklassa tarkoitettu työntekijä (ks. asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982, Kok., s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 15 ja 16 kohta ja asia C-317/93, Nolte, tuomio 14.12.1995, Kok., s. I-4625, 19 kohta), vaikka kyseessä oleva henkilö pyrki täydentämään tuloa muilla keinoilla, kuten oleskeluvaltion julkisista varoista maksettavalla taloudellisella tuella (ks. asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986, Kok., s. 1741, Kok. Ep. VIII, s. 655, 14 kohta). Lisäksi on todettava työskentelyn kestosta, ettei pelkästään sen perusteella, että palkkatyö on kestänyt lyhyen aikaa, voida katsoa, ettei se kuulu EY 39 artiklan soveltamisalaan (ks. asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992, Kok., s. I-1071, 16 kohta ja asia C-413/01, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003, Kok., s. I-13187, 25 kohta).

Tästä seuraa, että vaikka vastike olisi pieni ja työskentely lyhytkestoista, ei voida pitää mahdollisena, että kansalliset viranomaiset voisivat katsoa työskentelyn kyseessä olevan työsuhteen kokonaisarviointin perusteella aidoksi ja todelliseksi, mikä mahdollistaisi siis sen, että kyseistä työtä tekevää henkilöä pidetään EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä. Mikäli ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy katsomaan näin Vatsourasin ja Koupatantzen työskentelyn osalta, heillä olisi säilynyt työntekijän asema vähintään kuuden kuukauden ajan, kunhan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetty edellytykset täyttyvät. Tällainen tosiseikkojen arviointi kuuluu pelkästään kansalliselle tuomioistuimelle. Jos Vatsouras ja Koupatantze olivat säilyttäneet työntekijän aseman, heillä olisi ollut oikeus SGB II:ssa

säädetyin kaltaisiin etuuksiin direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan nojalla vähintään kyseisen kuuden kuukauden ajan.

Ensimmäinen kysymys

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee tällä kysymyksellä, onko direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta yhdenmukainen EY 12 artiklan kanssa, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetään yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevasta poikkeuksesta; kyseistä periaatetta sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella oleskeleviin muihin unionin kansalaisiin kuin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin, henkilöihin, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäseniin. Kyseisen säännöksen mukaan vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustuksiin muiden muassa työnhakijoille sellaisen pidemmän ajanjakson aikana, jona heillä on oikeus oleskella siellä.

Jäsenvaltion kansalainen, joka on työnhakijana jossakin toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu EY 39 artiklan soveltamisalaan ja on näin ollen oikeutettu kyseisen määräyksen 2 kohdassa tarkoitettuun yhdenvertaiseen kohteluun (asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005, Kok., s. I-8275, 21 kohta). Kun lisäksi otetaan huomioon unionin kansalaisuuden käyttöön ottaminen ja se, miten unionin kansalaisilla olevaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta on tulkittu, sellaista rahallista etuutta, jolla pyritään helpottamaan työhön pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei ole enää mahdollista jättää EY 39 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle (asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004, Kok., s. I-2703, 63 kohta ja em. asia Ioannidis, tuomion 22 kohta).

On kuitenkin perusteltua, että jäsenvaltio myöntää tällaisen korvauksen vasta sen jälkeen, kun työnhakijan ja kyseisen valtion työmarkkinoiden välillä on voitu osoittaa olevan tosiasiallinen yhteys (asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 38 kohta ja em. asia Ioannidis, tuomion 30 kohta). Tällaisen yhteyden olemassaolo voidaan tarkastaa etenkin toteamalla, että kyseinen henkilö on kohtuullisen ajanjakson ajan todellisesti ja aidosti hakenut työtä kyseessä olevassa jäsenvaltiossa (em. asia Collins, tuomion 70 kohta). Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka hakevat työtä toisessa jäsenvaltiossa ja ovat tosiasiallisessa yhteydessä tämän valtion työmarkkinoihin, voivat vedota EY 39 artiklan 2 kohtaan saadakseen rahallisen etuuden, jonka tarkoituksena on helpottaa pääsyä työmarkkinoille.

Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten asiana on paitsi todeta, että työmarkkinoihin on tosiasiallinen yhteys, myös analysoida kyseisen etuuden tunnusmerkkejä, varsinkin sen tarkoitusta ja myöntämisedellytyksiä. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa, etuuden tarkoitus on arvioitava etuuden tulosten eikä sen muodollisen rakenteen perusteella. SGB II:n 7 §:n 1 momentissa säädetyn kaltainen edellytys, jonka mukaan kyseessä olevan henkilön on oltava työkelppoinen, voisi viitata siihen, että etuuden tarkoituksena on helpottaa työhön pääsyä. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta on joka tapauksessa tulkittava EY 39 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”sosiaaliavustuksina” ei voida pitää rahallisia etuuksia, joiden tarkoituksena on riippumatta siitä, miten niitä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä, helpottaa pääsyä työmarkkinoille. Edellä esitetyn perusteella on vastattava, että jäsenvaltioiden sellaisten kansalaisten, jotka hakevat työtä toisessa jäsenvaltiossa, oikeuden osalta ensimmäisen kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan pätevyyteen.

Toinen kysymys

Kun ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus otetaan huomioon, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Kolmas kysymys

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee tällä kysymyksellä, onko EY 12 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisilta evätään sellaiset sosiaaliavustukset, joita myönnetään laittomille maahanmuuttajille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tässä kysymyksessä turvapaikanhakijoille myönnettävistä etuuksista annettuun lakiin, jonka 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että ulkomaalaisilla, jotka oleskelevat tosiasiallisesti Saksan liittotasavallan

alueella, on oikeus kyseisiin etuuksiin silloin, kun heillä on menettelystä turvapaikka-asioissa annetun lain mukainen oleskelulupa.

Esitetty kysymys on siis ymmärrettävä siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy sillä pääasiallisesti, onko EY 12 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa jäsenvaltioiden kansalaisilta evätään sosiaaliavustuksia, vaikka niitä myönnetään kolmansien valtioiden kansalaisille. EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen määräysten soveltamista. Tämä määräys koskee yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvia tilanteita, joissa jäsenvaltion kansalaista kohdellaan syrjivästi verrattuna toisen jäsenvaltion kansalaisiin pelkästään hänen kansalaisuutensa perusteella, eikä sitä ole tarkoitus soveltaa tapauksessa, jossa jäsenvaltioiden kansalaisia ja kolmansien valtioiden kansalaisia mahdollisesti kohdellaan eri tavalla.

Kolmanteen kysymykseen on siis vastattava, että EY 12 artikla ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa jäsenvaltioiden kansalaisilta evätään sellaiset sosiaaliavustukset, joita myönnetään kolmansien valtioiden kansalaisille.

Tuomiolauselmä:

Jäsenvaltioiden sellaisten kansalaisten, jotka hakevat työtä toisessa jäsenvaltiossa, oikeuden osalta ensimmäisen kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan 2 kohdan pätevyYTEEN.

C-503/09

Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 21.7.2011 (Upper Tribunalin (Yhdistynyt kuningaskunta) esittämä ennakkoratkaisupyyntö). Lucy Stewart v. Secretary of State for Work and Pensions.

Ennakkoratkaisukysymykset:

Sosiaaliturva — Asetus (ETY) N:o 1408/71 — 4, 10 ja 10 a artikla — Nuoruuden lyhytaikainen työkyvyttömyysetuus — Sairausetuus vai työkyvyttömyysetuus — Asumista, oleskelua hakemuksen jättämishetkellä ja aiempaa oleskelua koskevat edellytykset — Unionin kansalaisuus — Oikeasuhteisuus.

Ennakkoratkaisupyyntö:

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) 10, 19, 28, 29 ja 95 a artiklan tulkinta — Korvaus, jota maksetaan 16–25-vuotiaille työttömille, jotka asuvat Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jotka ovat olleet työkyvyttömiä vähintään seitsemän kuukautta ("short-term incapacity benefit in youth") — Se, onko tämä korvaus luokiteltava sairausetuudeksi vai työkyvyttömyysetuudeksi — Etuus, jolle on asetettu asumista koskeva edellytys.

Tuomiolauselmä:

Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen nuoruuden lyhytaikainen työkyvyttömyysetuus on sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, sellaisena kuin se on muutettuna 13.4.2005 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 647/2005, 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu työkyvyttömyysetuus, jos on selvää, että hakijalla on hakemuksen jättämishetkellä pysyvä tai pitkäaikainen vamma.

Asetuksen N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna mainitulla tavalla ja asetuksella N:o 647/2005, 10 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta on esteenä sille, että jäsenvaltio asettaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen nuoruuden lyhytaikaisen työkyvyttömyysetuuden saamisen edellytykseksi sen, että hakijalla on vakituinen asuinpaikka kyseisen jäsenvaltion alueella.

SEUT 21 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio asettaa tällaisen etuuden saamisen edellytykseksi sen, että hakija on aiemmin oleskellut kyseisen jäsenvaltion alueella, ja sulkee pois kaikki muut osatekijät, joiden perusteella voidaan varmistaa, että hakijan ja kyseisen jäsenvaltion välillä on tosiasiallinen yhteys, ja sen, että hakija oleskelee kyseisen jäsenvaltion alueella hakemuksen jättämishetkellä.

C-611/10 ja C-612/10

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 12 päivänä kesäkuuta 2012. Yhdistetyissä asioissa C-611/10 ja C-612/10, joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Bundesfinanzhof (Saksa) on esittänyt 21.10.2010 tekeillä päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 23.12.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa Waldemar Hudzinski vastaan Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse (C-611/10) ja Jaroslaw Wawrzyniak vastaan Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse (C-612/10).

Ennakkoratkaisukysymykset:

Siirtotyöläisten sosiaaliturva – Asetus (ETY) N:o 1408/71 – 14 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 14 a artiklan 1 kohdan a alakohta – SEUT 45 ja SEUT 48 artikla – Tilapäinen työskentely muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka alueella toimintaa tavallisesti harjoitetaan – Perhe-etuudet – Sovellettava lainsäädäntö – Jäsenvaltion, jossa työskennellään tilapäisesti mutta joka ei ole toimivaltainen valtio, mahdollisuus myöntää lapsilisä – Sellaisen päällekkäisyyttä estävän kansallisen säännön soveltaminen, jolla suljetaan tämä etuus pois tilanteesta, jossa vastaava etuus saadaan toisessa valtiossa.

Ratkaisu:

1) Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itseensäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, sellaisena kuin se on muutettuna 13.4.2005 annetulla parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 647/2005, 14 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 14 a artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio, jota ei näiden säännösten perusteella ole määritetty toimivaltaiseksi jäsenvaltioksi, myöntää kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti lapsietuuksia siirtotyöläiselle, joka työskentelee tilapäisesti sen alueella pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, myös kun on todettu ensiksi, että työntekijälle ei ole aiheutunut oikeudellista haittaa siitä, että hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, koska hän on säilyttänyt oikeutensa samanlaisiin perhe-etuuksiin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa, ja toiseksi, ettei kyseinen työntekijä eikä lapsi, jolle etuutta haetaan, asu vakinaisesti jäsenvaltiossa, jossa tilapäinen työskentely tapahtui.

2) Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia EUT-sopimuksen sääntöjä on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa tuloverolain (Einkommensteuergesetz) 65 §:n kaltaisen kansallisen oikeussäännön soveltamiselle siltä osin kuin se ei merkitse etuuden määrän vähentämistä toisessa valtiossa saatavan vastaavan etuuden määrällä vaan tämän etuuden pois sulkemista.

Liite 3. Aihealueeseen liittyviä säädöksiä.

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
EU-säännökset:		
Asetus 883/2004 + asetus 987/2009	Asetus 883/2004: 1 artiklan j)-kohta Asetus 987/2009: 11 artikla	Asetuksen 883/2004 1 artiklan j)-kohdan mukaan: Asuinpaikka on paikka, jossa henkilö vakinaisesti asuu ja oleskelu on tilapäistä asumista Asetuksen 987/2009 11 artiklassa määritellään asuminen maiden välisiä erimielisyystilanteita varten: ”laitosten on vahvistettava yhteisellä sopimuksella asianomaisen henkilön etujen tavanomainen keskus tekemällä kokonaisarvio kaikista asiaankuuluviin tosiseikkoihin liittyvistä saatavilla olevista tiedoista, joita voivat olla mm. seuraavat: --” Viime kädessä ratkaisevaa henkilön tarkoitus sekä erityisesti syyt, jotka ovat johtaneet muuttamiseen.
Asetus 492/2011 (ent. 1612/68)	7 artiklan 2 kohta	2 jakso Työskentely ja yhdenvertainen kohtelu 7 artikla 1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä. 2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden. 3. Hänellä on oltava sama oikeus ja yhtäläiset edellytykset kuin kotimaisilla työntekijöillä osallistua koulutukseen ammatillisissa oppilaitoksissa sekä uudelleen- ja jatkokoulutuskeskuksissa. 4. Kollektiivisen tai yksilöä koskevan sopimuksen määräys taikka muu työehtojen sääntelyä koskeva määräys, joka koskee työn saantia, palkkausta ja muita työehtoja sekä irtisanomista, on mitätön sikäli kuin siinä asetetaan tai sallitaan edellytyksiä, jotka asettavat toisten jäsenvaltioiden kansalaiset työntekijöinä eriarvoiseen asemaan.
Asumisdirektiivi (2004/38/EY)	7 ja 24 artikla	- EU-kansalaisella ja hänen mukanaan olevalla perheenjäsenellä on oikeus oleskella 3 kk ilman muita edellytyksiä - yli 3 kk oleskelu edellyttää, että (7 art): o on työntekijä/its. amm.harj. vast.ottavassa valtiossa TAI o on riittävät varat itselleen ja perheenjäsenilleen, etteivät muodostu rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle vastaanottavassa valtiossa sekä kattava sairausvakuutus turva vast.ottavassa valtiossa TAI o on kirjoittautunut yksityiseen tai julkiseen hyväksytyyn laitokseen pääasiallisena tarkoituksena osallis-

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>tua koulutukseen JA on kattava sairausvakuutusturva JA riittävät varat itselleen ja perheenjäsenilleen, etteivät muodostu rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle</p> <ul style="list-style-type: none"> - työntekijän/itsenäisen amm.harj. asema säilyy yllä tarkoitettussa merkityksessä, jos <ul style="list-style-type: none"> o tilapäisesti työkyvytön sairauden/tapaturman vuoksi o työskennellyt yli vuoden ja joutunut asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi ja ilmoittautuu työnhakijaksi työvoimatoimistoon o jos alle vuoden työskentelystä kyse, säilyy työntekijän asema min. 6 kk, jos rekisteröity työttömäksi ja ilmoittautunut työnhakijaksi o aloittaa ammatillisen koulutuksen, joka liittyy aiempaan työskentelyyn paitsi jos joutunut tahtomattaan työttömäksi o perheenjäsenistä takenevassa polvessa olevilla ei oleskeluoikeutta tällä perusteella (kuitenkin huomioitava 3 artiklan mukaisesti) - oikeus pysyvään oleskeluun syntyy, kun on ollut yhtäjaksoisesti 5 v. vastaanottavan valtion alueella. Oikeus ei riipu edellä kuvatuista edellytyksistä (riittävät varat, työnteko jne.) Sama koskee perheenjäseniä, jotka olleet laillisesti ko. valtiossa EU-kansalaisen kanssa yhtäjaksoisesti 5 v.(tässä kuitenkin pieni epäselvyys kun kuitenkin todetaan 17.3 artiklassa, että jos päähenkilöllä pysyvä oleskeluoikeus, myös perheenjäsenillä on) Yhtäjaksoisuus ei katkea enintään 6 kk:n vuosittaisilla poissaoloilla tai asevelvollisuuden tai enintään yhden max. 12 kk:n ajanjakson aikana (jos tärkeä syy). - Oikeus pysyvään oleskeluun voidaan menettää jos yhtäjaksoisesti poissa 2 vuoden ajan. <ul style="list-style-type: none"> o poikkeuksia koskien eläkkeelle jääneitä, työkyvyttömäksi tulleita sekä toisessa maassa työskenteleviä, jos on kuitenkin asunut ensin olleessa maassa 2 tai 3 vuotta (ei aikarajaa jos puoliso/kumppani vast.ottavan maan kansalainen) - tasavertaisesta kohtelusta säädetään 24 artiklassa: ei tarvitse kuitenkaan myöntää oikeutta sosiaalivastuuseen ensimmäisten 3 kk aikana muille kuin työntekijöille/its. amm. harj., niille joilla säilyy tämä asema tai heidän perheenjäsenilleen. Ei myöskään tarvitse myöntää opintorahaa/lainaa.
<p>Pitkään oleskelleita kolmansien valtioiden kansalaisia koskeva direktiivi (2003/109/EY)</p>	<p>5 ja 11 artikla</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Edellytykset (5 artikla): <p>”1. Jäsenvaltioiden on vaadittava kolmannen maan kansalaisia osoittamaan, että hänellä on sekä itselleen että huollettavinaan oleville perheenjäsenille:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään. Jäsenvaltiot arvioivat kyseiset varat ottamalla huomioon niiden laadun ja säännöllisyyden, ja ne voivat ottaa huomioon palkkojen ja eläkkeiden vähimmäistason pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevan hakemuksen esittämistä edeltävältä ajalta; b) sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit, jotka kyseisessä jäsenvaltiossa yleensä on katettu tämän omien kansalaisten osalta.

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>2. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.”</p> <p>- Tasavertainen kohtelu (11 artikla): ”Pitkään oleskellutta kolmannen maan kansalaista on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa seuraavilla aloilla:</p> <p>d) sosiaaliturva ja sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu sellaisena kuin se on määritelty kansallisessa lainsäädännössä;”</p>
<p>Puitedirektiivi</p> <p>(Komissio on antanut 23.10.2007 direktiiviehdotuksen kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työs-kentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hake-muksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työnteki-jöiden yhtäläisistä oikeuk-sista (KOM (2007) 638 lo-pullinen).)</p>	<p>johdanto, kohta 16</p> <p>artiklat</p>	<p>Direktiiviehdotuksen (KOM(2007)638) johdanto, kohta 16: ”Jäsen-valtion alueella työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia olisi kohdeltava tasavertaisesti sosiaaliturva-asioissa. Sosiaaliturvan osa-alueet määritellään sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin am-matinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/7110 . Neuvoston asetuksella (EY) N:o 859/200311 , annettu 14 päivänä toukokuuta 2003, asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koske-maan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi, ulote-taan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännökset koskemaan Euroo-pan unionin alueella laillisesti oleskelevia rajat ylittävässä tilantees-sa olevia kolmansien maiden kansalaisia. Tämän direktiivin sään-nöksiä, jotka koskevat tasavertaista kohtelua sosiaaliturvan osalta, sovelletaan myös kolmannesta maasta suoraan johonkin jäsenvalti-oon tuleviin henkilöihin. Jäsenvaltioiden rajat ylittävässä tilanteessa olevien kolmansien maiden kansalaisten sosiaaliturvan osalta direk-tiivissä ei kuitenkaan pitäisi taata suurempia oikeuksia kuin mitä jo sisältyy yhteisön lainsäädäntöön.”</p> <p>Soveltamisalaan ei kuulu mm. pitkään oleskelleiden statuksen saaneet, unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka kuuluvat ns. vapaan liikkuvuuden piiriin, lähetetyt työntekijät, yritysten sisällä siirtyvät, harjoittelijat, kausityöntekijät, turvapaikanhakijat sekä kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt.</p>
<p>Sektoridirektiivit:</p> <p>Erityisosaajat eli Blue Card (KOM (2007) 637 lopulli-nen)</p>	<p>johdanto kohta 18</p> <p>artiklat</p>	<p>Direktiivin johdannon alakohdan 18 mukaan EU:n sinisen kor-tin haltijoita olisi kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan suhteen. Kyseisessä kohdassa viitataan sosiaaliturvan alojen suhteen asetukseen 1408/71, jota on seurannut asetus 883/2004. Lisäksi siinä viitataan kolmansien valtioiden kansalaisia koske-vaan laajennukseen 859/2003, jota on seurannut vuoden 2011 alusta asetus 1231/2010. Erityisosaajadirektiivin säännöksiä so-siaaliturvan osalta tasavertaisesta kohtelusta sovelletaan kuiten-kin tämän 18-kohdan mukaan myös suoraan kolmannesta maas-ta jäsenvaltion alueelle tulleeseen henkilöön edellyttäen, että kyseinen henkilö oleskelee alueella laillisesti EU:n sinisen kor-tin haltijana, mukaan lukien tilapäisen työttömyyden aikana, ja täyttää kansallisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset, jotka koskevat oikeutta kyseessä oleviin sosiaaliturvaetuuksiin.</p>
<p>Sektoridirektiivit:</p> <p>kausityöntekijät</p>	<p>johdanto 22 kohta</p> <p>artiklat 5 ja 16</p>	<p>johdannon 22 kohdan mukaan ” Kausityötä tekeville kolmansien maiden kansalaisille olisi myönnettävä tasavertainen kohtelu</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
(KOM(2010) 379 lopullinen)		<p>niillä sosiaaliturvan osa-alueilla, jotka on lueteltu sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa. Tällä direktiivillä ei pitäisi antaa enempää oikeuksia kuin ne, joita sovelletaan sosiaaliturvan alalla voimassa olevan EU:n lainsäädännön mukaisesti sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden tilanteeseen liittyy jäsenvaltioiden välisiä rajat ylittäviä etuja. Tällä direktiivillä ei pitäisi antaa oikeuksia EU:n lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella olevien tilanteiden, esimerkiksi kolmannessa maassa oleskelevien perheenjäsenten osalta. Tämä ei vaikuta jäsenvaltioissa syrjimättömästi sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön, jossa säädetään eläkejärjestelmiin suoritettavia maksuja koskevista vähimmäissäännöistä.”</p> <p>Direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka suorittavat tehtäviä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten lukuun Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen yhteydessä, mukaan lukien ne kolmansien maiden kansalaiset, jotka jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset ovat lähettäneet toiseen jäsenvaltioon direktiivin 96/71/EY mukaisen palvelujen tarjoamisen yhteydessä.</p> <p>Kausityöntekijöiden voidaan antaa oleskella jäsenvaltiossa enintään kuuden kuukauden ajan kalenterivuotta kohti, minkä jälkeen heidän on palattava kolmanteen maahan.</p> <p>5 art.</p> <p>1. Tämän direktiivin nojalla esitettäviin, jäsenvaltioon pääsyä koskeviin hakemuksiin on liitettävä seuraavat asiakirjat:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) voimassa oleva työsopimus tai, kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sitova työtarjous, joka koskee kausityön tekemistä kyseisessä jäsenvaltiossa jäsenvaltioon sijoittautuneelle työntekijälle ja jossa määritetään palkka ja työtunnit viikkoa tai kuukautta kohti sekä tarvittaessa muut merkitykselliset työehdot; b) kansallisen lainsäädännön mukainen voimassa oleva matkustusasiakirja; jäsenvaltiot voivat edellyttää, että matkustusasiakirjan voimassaoloaika kattaa vähintään oleskeluluvan voimassaoloajan; c) todisteet sairausvakuutuksesta, joka kattaa kaikki riskit, jotka yleensä katetaan asianomaisen jäsenvaltion kansalaisten osalta, niille ajanjaksoille, jolloin tällaista vakuutusturvaa ja vastaavaa oikeutta etuuksiin ei ole työsopimukseen liittyen tai sen seurauksena, tai jos kansallisessa lainsäädännössä niin määrätään, todisteet tällaisen sairausvakuutuksen hakemisesta; d) todisteet 14 artiklassa tarkoitetusta majoituksesta. <p>2. Jäsenvaltioiden on vaadittava, että kausityöntekijällä on riittävät varat elääkseen tarvitsematta turvautua kyseisen jäsenvaltion sosiaaliavustusjärjestelmään.</p> <p><i>16 artikla</i> <i>Oikeudet</i></p> <p>Riippumatta siitä, mitä lakia työsuhteeseen sovelletaan, kausityöntekijöillä on oltava oikeus</p> <p>---</p> <p>2. yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa vähintään seuraavien seikkojen osalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) yhdistymisvapaus ja oikeus liittyä työntekijöiden ammattijär-

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>jestöön tai jonkin ammattialan järjestöön, mukaan lukien tällaisen järjestön myöntämät etuudet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien kansallisten säännösten soveltamista;</p> <p>---</p> <p>b) kansallisen lainsäädännön säännökset, jotka koskevat neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/04 3 artiklassa määritellyjä sosiaaliturvan aloja;</p> <p>c) työntekijän aikaisempiin työsuhteisiin perustuvien lakisääteisten eläkkeiden maksaminen samoin ehdoin ja saman suuruisina kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisille heidän muuttaessaan kolmanteen maahan;</p> <p>d) mahdollisuus saada yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, lukuun ottamatta julkisin varoin rahoitettua asumista ja työvoimaviranomaisten tarjoamia neuvontapalveluja.</p> <p>Oikeus 2 kohdassa säädettyyn yhdenvertaiseen kohteluun ei rajoita jäsenvaltion oikeutta peruuttaa lupa tai jättää se uusimatta 7 artiklan mukaisesti.</p>
<p>Sektoridirektiivit:</p> <p>yritysten sisällä liikkuvat</p> <p>(KOM(2010) 378 lopullinen)</p>	<p>Johdanto kohta 23</p> <p>5 ja 14 artiklat</p>	<p>Johdannon 23 kohdan mukaan: ” Kansallisessa lainsäädännössä olisi myönnettävä yhdenvertainen kohtelu niiden sosiaaliturvan alojen osalta, jotka määrittävät sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/04 11 3 artiklassa. Koska tämä direktiivi ei vaikuta kahdenvälisiin sopimuksiin sisältyviin määräyksiin, kolmannen maan kansalaisuuden omaavien, sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden sosiaaliturva-oikeudet, jotka perustuvat sen jäsenvaltion, johon henkilölle on myönnetty pääsy, ja hänen alkuperämaansa kahdenväliseen sopimukseen, voivat olla parempia kuin sosiaaliturva-oikeudet, jotka myönnettäisiin hänelle kansallisen lainsäädännön nojalla. Sosiaaliturvan osalta tässä direktiivissä ei anneta niille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on jäsenvaltioiden rajojen välisiä intressejä, enempää oikeuksia kuin mitä jo sisältyy unionin lainsäädäntöön.”</p> <p>Oleskeluluvan kesto rajataan kolmeen vuoteen johtajien ja asiantuntijoiden tapauksessa ja yhteen vuoteen korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden tapauksessa.</p> <p>Yhtenä edellytyksenä maahanpääsulle on direktiivin 5 artiklan mukaan se, että esittää todisteet siitä, että hänellä on tai, jos kansallisessa lainsäädännössä niin määrätään, siitä että hän on hakenut sairausvakuutusta, joka kattaa kaikki riskit, jotka yleensä katetaan kyseisen jäsenvaltion kansalaisten osalta, niille ajanjaksoille, jolloin tällaista vakuutusturvaa ja vastaavaa oikeutta etuuksiin ei ole työsopimukseen liittyen tai sen seurauksena, sanotun kuitenkaan rajoittamatta voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten soveltamista;</p> <p>14 artikla</p> <p>Oikeudet</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>Riippumatta siitä, mitä lainsäädäntöä työsuhteeseen sovelletaan, sisäisen siirron saaneilla työntekijöillä on oltava oikeus</p> <p>---</p> <p>2. yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa seuraavien seikkojen osalta:</p> <p>---</p> <p>c) kansallisen lainsäädännön säännökset, jotka koskevat asetuksen (EY) N:o 883/04 3 artiklassa määritellyjä sosiaaliturvan aloja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten soveltamista. Kun on kyse liikkuvuudesta jäsenvaltioiden välillä, sovelletaan neuvoston asetusta (EY) N:o 859/2003, sanotun kuitenkaan rajoittamatta voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten soveltamista;</p> <p>d) työntekijän aikaisempiin työsuhteisiin perustuvien lakisääteisten eläkkeiden maksaminen henkilön muuttaessa kolmanteen maahan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EY) N:o 859/2003 ja voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten soveltamista;</p> <p>e) mahdollisuus saada yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluja, lukuun ottamatta julkisin varoin rahoitettua asumista ja työvoimaviranomaisten tarjoamia neuvontapalveluja.</p> <p>Oikeus 2 kohdassa säädettyyn yhdenvertaiseen kohteluun ei rajoita jäsenvaltion oikeutta peruuttaa lupa tai jättää se uusimasta 7 artiklan mukaisesti.</p>
<p>Sektoridirektiivit:</p> <p>harjoittelijat</p> <p>(2004/114/EY)</p>	<p>ei varsinaisesti koske sosiaaliturvaa</p>	

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
Suomen lainsäädäntö		
Soveltamisalalaki	koko laki	<p>3 § Suomessa asuminen Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä.</p> <p>3 a § Suomeen muuttaminen Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön jo maahan tulosta alkaen, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioon ottaen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että: 1) hän on aiemmin asunut vakinaisesti Suomessa tai että hän on suomalaista syntyperää; 2) hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella; 3) hän on Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen; 4) hänellä on vähintään kahden vuoden työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten; tai 5) hänellä on muita siteitä Suomeen. Henkilön ei katsota muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan, jos hän muuttaa maahan yksinomaan opiskelutarkoituksessa. Suomesta turvapaikkaa hakevan henkilön ei katsota tämän lain mukaan asuvan vakinaisesti Suomessa sinä aikana, jona hän oleskelee täällä ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tai maasta poistamistaan koskeva asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Myöskään tilapäisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön ei katsota muuttavan vakinaisesti Suomeen. Jos henkilön ei maahan tullessa ole katsottu muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan, mutta edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän myöhemmin, häneen sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä edellytyksen täyttymisestä lukien.</p> <p>3 b § Työskentely ja yritystoiminta Työntekijään tai yrittäjään, jonka oikeus Suomen sosiaaliturvaan määräytyy sosiaaliturva-asetuksen mukaan, sovelletaan tämän lain mukaista sosiaaliturvalainsäädäntöä työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos hän työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan, tai kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään neljän kuukauden ajan.</p> <p>3 c § Laillisuusvaatimus Tätä lakia sovellettaessa edellytetään, että maassa oleskelu, asuminen ja työskentely on laillista. Lisäksi edellytetään, että Suomeen muuttavalla henkilöllä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan. Erityisestä syystä myös alle yhden vuoden oleskelulupa täyttää edellytyksen, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.</p> <p>4 § Oleskelu ulkomailla Sosiaaliturvalainsäädäntöä ei sovelleta ulkomaille vakinaisesti muuttavaan henkilöön. Sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>kuitenkin edelleen Suomessa asuvaan henkilöön, joka tilapäisesti oleskelee ulkomailla, jos oleskelun voidaan arvioida kestävän enintään yhden vuoden.</p> <p>Henkilöön, joka toistuvasti oleskelee ulkomailla siten, ettei yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu ylitä yhtä vuotta, sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä vain, jos hänen ulkomailla oleskelusta huolimatta katsotaan asuvan vakinaisesti Suomessa ja hänellä on kiinteät siteet Suomeen.</p>
Kotikuntalaki	4-6a § sekä 10 §	<p>4 §: Kotikunta maahan muutettaessa</p> <p>Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan henkilön kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy tämän lain säännösten mukaisesti, jos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) hän on Suomen kansalainen; 2) hänellä on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa; 3) hän on Euroopan unionin jäsenmaan, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen ja hän on ulkomaalaislain säännösten mukaisesti rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa, jos häneltä edellytetään tällainen rekisteröinti; 4) hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta; taikka 5) hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. <p>Edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuina henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) hän on suomalaista syntyperää; 2) hänellä on aiemmin ollut Suomessa tässä laissa tarkoitettu kotikunta; 3) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävä työtä tai opiskelua varten; taikka 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. <p>Henkilöllä, joka on vieraan valtion diplomaattisen edustuston tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston taikka lähetetyn konsulin viraston palveluksessa, ei kuitenkaan ole kotikuntaa Suomessa, ellei hän ole Suomen kansalainen tai ellei hänellä ole ennestään kotikuntaa Suomessa. Kotikuntaa ei myöskään ole tässä momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenellä eikä hänen yksityisessä palveluksessaan olevalla, ellei tämä ole Suomen kansalainen tai ellei tällä ole ennestään kotikuntaa Suomessa.</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>5 §: Kotikunta maasta muutettaessa</p> <p>Henkilöllä, joka on muuttanut asumaan ulkomaille yhtä vuotta pitemmäksi ajaksi, ei ole kotikuntaa Suomessa. Kotikunta voi kuitenkin olla Suomessa, jos henkilöllä on elinolosuhteidensa perusteella kiinteämpi yhteys Suomeen kuin ulkomaiseen asuinmaahansa.</p> <p>Jos ulkomaille asumaan muuttanut Suomen kansalainen on Suomen valtion diplomaattisen tai sellaiseen rinnastettavan muun edustuston tai lähetetyn konsulin viraston palveluksessa taikka kehitysyhteistyötehtävissä tai lähetystyötehtävissä, hänen ja hänen perheenjäsenensä kotikunta säilyy kuitenkin Suomessa.</p> <p>6 §: Kotikunta muutettaessa Pohjoismaiden välillä</p> <p>Milloin henkilö muuttaa asumaan toisesta Pohjoismaasta Suomeen tai Suomesta toiseen Pohjoismaahan, sovelletaan tämän lain säännösten ohella Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välistä väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta.</p> <p>6 a §: Väestökirjanpitokunta</p> <p>Ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta on se kunta, joka viimeksi oli hänen kotikuntansa Suomessa.</p> <p>Jos Suomen kansalaisella ei ole ollut kotikuntaa Suomessa, hänen väestökirjanpitokuntansa määräytyy äidin, isän tai puolison kotikunnan taikka väestökirjanpitokunnan mukaan mainitussa järjestyksessä. Väestökirjanpitokunta on se kunta, joka hänen saadessaan Suomen kansalaisuuden oli hänen vanhempansa tai puolisonsa kotikunta tai väestökirjanpitokunta. Jos vanhemmilla tai puolisoilla ei ollut tällöin kotikuntaa eikä väestökirjanpitokuntaa Suomessa, väestökirjanpitokunta on Helsinki.</p> <p>10 §: Muuttopäivä</p> <p>Muuttopäiväksi katsotaan ilmoitettu päivä, jos ilmoitus on tehty kuukauden kuluessa muutosta. Jos ilmoitus saapuu tämän jälkeen, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä. Jos maistraatti tekee väestötietojärjestelmään merkinnän muutosta muulta kuin muuttavalta henkilöltä tai hänen perheenjäseneltään saamiensa tietojen perusteella, muuttopäiväksi katsotaan merkinnän tekemisen päivä.</p>
Sairausvakuutuslaki	mm. 2 §	<p>2 §: Lain soveltamisala</p> <p>Suomessa asuva henkilö on vakuutettu tämän lain mukaisesti. Suomessa asuminen ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3, 3 a, 4, 9 ja 10 §:n mukaan.</p> <p>Työntekijä tai yrittäjä on vakuutettu työskentelyn tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos hän työskentelee yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan, tai kun hän on yhtäjaksoisesti harjoittanut yritystoimintaa vähintään neljän kuukauden ajan.</p> <p>Vakuutettu on myös henkilö, johon sovelletaan sosiaaliturvalainsäädäntöä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 5–8 §:n mukaan.</p> <p>Vakuutettu ei ole ulkomaan kansalainen, joka Suomessa palvelee vieraan valtion diplomaattisena edustajana, lähetettynä konsuliedustajana, valtioiden välisessä järjestössä tai kuuluu vieraan valtion ulkomaanedustuston hallinnolliseen tai tekniseen</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>henkilökuntaan, palveluskuntaan taikka on edellä tarkoitetun henkilön yksityispalvelija.</p> <p>Oikeus tämän lain mukaisiin etuuksiin on henkilöllä, joka täyttää jäljempänä tässä laissa säädetty etuuden saamisen edellytykset.</p>
Työttömyysturvalaki		<p>Tätä lakia sovelletaan Suomessa työ- tai virkasuhteessa tai muussa palvelussuhteessa olevaan henkilöön, ulkomaisessa ulkomaan liikenteeseen käytettävässä kauppa-aluksessa työskentelevään henkilöön sekä yrittäjään ja työttömään henkilöön siten kuin jäljempänä säädetään.</p> <p>Lakia sovelletaan myös työntekijään, jonka suomalainen työnantaja on Suomesta lähettänyt ulkomaille työhön samalle työnantajalle. Sama koskee työntekijää, jonka suomalainen yritys on lähettänyt ulkomaille työhön tämän yrityksen kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvaan ulkomaiseen emo-, tytä- tai sisaryritykseen, jos työntekijän työsuhde lähettäneeseen yritykseen jatkuu ulkomailla työskentelyn ajan</p> <p>Lakia sovelletaan myös Suomen valtion palveluksessa työskentelevään henkilöön, joka lähetettyyn henkilöstöön kuuluvana työskentelee Suomen ulkomaan edustustossa, tai johon välittömästi ennen palvelussuhteen alkamista sovellettiin tätä lakia.</p> <p>Tätä lakia ei sovelleta palkansaajaan, joka ei ole velvollinen maksamaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 15 §:n mukaista työttömyysvakuutusmaksua. Lakia sovelletaan kuitenkin henkilöön, joka ei ole sen kalenterikuukauden jälkeen, jona hän täyttää 65 vuotta velvollinen suorittamaan työttömyysvakuutusmaksua työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 15 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella, vaikka hän on oikeutettu työttömyysetuuksiin.</p> <p>Tätä lakia ei sovelleta myöskään ulkomaan kansalaiseen, joka Suomessa palvelee vieraan valtion diplomaattisena edustajana, lähetettynä konsuliedustajana, valtioiden välisessä järjestössä tai kuuluu vieraan valtion ulkomaanedustuston hallinnolliseen tai tekniseen henkilökuntaan, palveluskuntaan taikka on edellä tarkoitetun henkilön yksityispalvelija.</p> <p>Oikeus tämän lain mukaisiin etuuksiin on työttömällä, joka asuu Suomessa ja täyttää etuuden saamisen edellytykset siten kuin tässä laissa säädetään, jollei sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1408/71, jäljempänä <i>sosiaaliturva-asetus</i>, tai sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 883/2004, jäljempänä <i>perusasetus</i>, taikka pohjoismaisesta sosiaaliturvasopimuksesta (SopS 135–136/2004) muuta johdu. Työnhakija, joka on perusasetuksen 64 artiklassa tarkoitetulla tavalla mennyt toiseen valtioon hakeakseen sieltä työtä, on oikeutettu saamaan toisessa valtiossa tapahtuvan työhaun ajalta työttömyyspäivärahaa enintään kolmen kuukauden ajan.</p> <p>Suomessa asuminen ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3,</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		3 a, 4 ja 10 §:n mukaan. Jos kysymys on oikeudesta työttömyyskassan maksamaan etuuteen, työttömyyskassan on tarvittaessa ennen päivärahaa koskevan päätöksen antamista pyytävä Kansaneläkelaitoksen päätös siitä, asuuko henkilö Suomessa.
Opintotukilaki	mm. 1 §	<p>1 LUKU Yleiset säännökset</p> <p>1 § Soveltamisala</p> <p>Suomen kansalaiselle, joka harjoittaa Suomessa oppivelvollisuuden jälkeisiä, päätoimisia opintoja, jotka kestävät yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta, myönnetään opintotukea siten kuin tässä laissa säädetään.</p> <p>Suomen kansalaista koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan myös henkilöön:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) joka Euroopan yhteisön lainsäädännön taikka Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen nojalla on oikeutettu tämän lain mukaiseen opintotukeen; taikka 2) jolla on ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa säädetty oikeus pysyvään oleskeluun Suomessa. <p>Ulkomaalaiselle, joka asuu Suomessa vakinaisesti ja jonka maassa oleskelun peruste on muu kuin opiskelu, voidaan myöntää opintotukea, jos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu jatkuva (A) tai pysyvä (P) oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa (P-EY); 2) hän on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen tai tähän rinnastettava taikka hänen perheenjäsenensä, jonka oleskeluoikeus on ulkomaalaislain 10 luvussa säädetyllä tavalla rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti; taikka 3) hän on Pohjoismaan kansalainen, joka on rekisteröinyt oleskelunsa ulkomaalaislain 157 §:ssä säädetyllä tavalla siten kuin pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. <p>Ulkomailla harjoitettaviin opintoihin opintotukea myönnetään Suomen kansalaiselle, jolla on ollut kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa vähintään kahden vuoden ajan opintojen alkamista edeltävän viiden vuoden aikana ja jonka oleskelua ulkomailla voidaan pitää tilapäisenä. (7.5.2004/345)</p>
Tuloverolaki	9 ja 11 §	<p>9 §: Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus</p> <p>Velvollinen suorittamaan veroa tulon perusteella on</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) verovuonna Suomessa asunut henkilö, kotimainen yhteisö, yhteisetuus ja kuolinpesä täältä ja muualta saamastaan tulosta (<i>yleinen verovelvollisuus</i>); 2) henkilö, joka verovuonna ei ole asunut Suomessa, sekä ulkomainen yhteisö täältä saamastaan tulosta (<i>rajoitettu verovelvollisuus</i>). <p>11 §: Suomessa asuminen</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti tai jos hän jatkuvasti oleskelee täällä yli kuuden kuukauden ajan, jolloin tilapäinen poissaolo ei estä pitämästä oleskelua jatkuvana. Suomen kansalaista pidetään kuitenkin Suomessa asuvana, vaikka hän ei jatkuvasti oleskelekaan täällä yli kuuden kuukauden aikaa, kunnes kolme vuotta on kulunut sen vuoden päättymisestä, jonka aikana hän on lähtenyt maasta, jollei hän näytä, että hänellä ei ole verovuonna ollut olennaisia siteitä Suomeen. Jollei muuta näytetä, Suomen kansalaisen ei katsota mainitun ajan jälkeen asuvan Suomessa.</p> <p>Suomessa asuvaksi katsotaan myös</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Suomen ulkomaanedustuksessa palveleva lähetettyyn henkilöön kuuluva Suomen kansalainen, joka on palvelussuhteessa Suomen valtioon; 2) Suomen Ulkomaankauppaliitto r.y:n tehtävissä ulkomailla työskentelevä Suomen kansalainen, joka välittömästi ennen tätä työtä koskevan työsopimuksen tekemistä on asunut Suomessa. <p>Jos Yhdistyneissä Kansakunnissa, sen erityisjärjestössä, Kansainvälisessä atomienergiajärjestössä tai kansainvälisessä kehitysyhteistyössä ulkomailla palveleva Suomen kansalainen välittömästi ennen tätä palvelusta koskevan palvelussopimuksen tekemistä on asunut Suomessa, sen mukaan kuin 1 momentissa säädetään, hänet katsotaan mainitun palveluksen kestäessä Suomessa asuvaksi, jollei hän näytä, että hänellä ei ole verovuonna ollut olennaisia siteitä Suomeen. Edellä tässä momentissa säädettyin edellytyksin katsotaan Suomessa asuvaksi Suomen kansalainen, joka on muussa kuin 2 momentissa tarkoitetussa Suomen valtion pysyväisessä, päätoimisessa palveluksessa ulkomailla.</p>
Verotusmenettelylaki	5 §	<p>5 §: Kotikunta</p> <p>Verovelvollisen luonnollisen henkilön kotikuntana pidetään kuntaa, jossa hänellä on verovuotta edeltäneen vuoden lopussa katsottava olleen kotikuntalaissa (201/94) tarkoitettu asuinpaikka (vuodenvaihteen kotikunta).</p> <p>Vuodenvaihteen kotikuntaan rinnastetaan Suomeen muuttaneen henkilön kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta tai kunta, johon hän Suomeen muutettuaan on ensiksi asettunut. Ulkomaille muuttaneen henkilön kotikunnan ei verotusta toimitettaessa katsota muuttuvan sinä aikana, jolloin häntä tuloverolain (1535/92) 11 §:n mukaan pidetään Suomessa asuvana.</p>

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
<p>Ulkomaalaislaki</p>	<p>useita pykälää, mm. 40 §, 158a §, 160 §, 163 §, 165 §, 168 ja 168 a§</p>	<p>Maahantulo</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU-kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä: alle 3 kk ja yli 3 kk <ul style="list-style-type: none"> o alle 3 kk: EU-kansalaiset sekä Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaiset voivat tehdä Suomessa vapaasti työtä, jos työ kestää enintään kolme kuukautta. o yli 3 kk: EU-kansalaisten on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa, mutta erityistä työntekijän oleskelulupaa he eivät tarvitse. o Pohjoismaiden (Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin) kansalaiset rekisteröivät oleskelunsa Suomessa maistraatissa, jos oleskelu Suomessa kestää yli kuusi (6) kuukautta. o Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. - muut kansalaisuudet: <ul style="list-style-type: none"> o Muut ulkomaalaiset työntekijät kuin EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat tarvitsevat Suomessa työskentelyä varten työntekijän oleskeluluvan (poikkeuksia on kuitenkin useita, esim. EY-oleskeluluvan saaneet) Työntekoa varten myönnettävä oleskelulupa edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Työ- ja elinkeinotoimisto arvioi sekä työvoimapolitiittiset edellytykset että toimeentulon riittävyyden o EU-alueella: EY-oleskeluluvalla voi liikkua EU-valtioissa ja oleskella niissä kolme kuukautta. Jos Suomeen matkustetaan Schengen alueen ulkopuolelta, matkustaja tarvitsee viisumin. Suomeen tuloa varten viisumia eivät tarvitse viisumivapaiden maiden luettelossa mainittujen valtioiden kansalaiset. <p>Jos henkilö haluaa jäädä Suomeen pidemmäksi ajaksi, hän voi hakea oleskelulupaa Suomessa kolmen kuukauden kuluessa maahan saapumisestaan. Oleskelulupa myönnetään työnteon, ammatinharjoittamisen, opiskelun tai muun synn perusteella. Oleskeluluvan hakijalla on oltava riittävät varat toimeentulolleen Suomessa ja muut ulkomaalaislaissa säädetty edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle pitää täytyä.</p> <p>Kun toisessa jäsenvaltiossa EY-oleskeluluvan saaneelle myönnetään oleskelulupa Suomeen, hänen perheenjäsenelleen myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa samaksi ajaksi Suomessa tai ulkomailla haettuna.</p> <p>Pysyvä oleskeluoikeus</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU-kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä: Unionin kansalainen saa oikeuden pysyvään oleskeluun, kun hän on oleskellut

Laki/asetus/direktiivi	Relevantit kohdat	Säännösten sisältö
		<p>Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan. Samaa sääntöä sovelletaan perheenjäseniin, jotka itse eivät ole unionin kansalaisia ja jotka ovat asuneet Suomessa viisi vuotta unionin kansalaisen kanssa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - muut kansalaisuudet: <ul style="list-style-type: none"> o EU-alueella: Euroopan unionin alueella oleskeleva kolmannen maan kansalainen voi saada jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen aseman (EY-oleskelulupa). EY-oleskeluluvan voi saada viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen. Oleskeluaikaan ei lasketa oleskelua tilapäisellä oleskeluvalla (B), joka myönnetään esimerkiksi opiskelun tai tilapäisen työnteon perusteella. EY-oleskeluvalla saa oleskella toisessa jäsenvaltiossa kolmen kuukauden ajan. Pitempiaikainen oleskelulupa edellyttää kansallisen oleskeluluvan hakemista toisessa jäsenvaltiossa. o muualla: <p>Ulkomailla oleskelu merkitys</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU-kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä: Tilapäinen poissaolo Suomesta ei tietyin laissa säädettyin edellytyksin vaikuta oleskelun yhtäjaksoisuuteen. Oleskelun yhtäjaksoisuuteen eivät vaikuta tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä kuutta kuukautta vuodessa, eivätkä pidemmät poissaolot asevelvollisuuden suorittamista varten eikä yksi enintään kahden toista peräkkäisen kuukauden poissaolo tärkeästä syystä, kuten raskauden ja synnytyksen, vakavan sairauden, opiskelun tai ammatillisen koulutuksen tai työtehtäviä varten toisen unionin jäsenvaltion tai kolmannen maan alueelle tapahtuvan siirron vuoksi. (UlkL 161 g §) - muut kansalaisuudet: <ul style="list-style-type: none"> o EU-alueella: Pitkään oleskelleen <i>aseman saamiseksi</i> edellytetty yhtäjaksoinen oleskelu ei keskeydy, jos henkilö on Suomen ulkopuolella yhtäjaksoisesti alle kuusi kuukautta ja poissaolojaksot ovat yhteensä enintään kymmenen kuukautta. <i>Aseman saamisen jälkeen</i> oleskelulupa peruutetaan, kun henkilö on oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta Euroopan unionin alueen ulkopuolella tai yhtäjaksoisesti kuusi vuotta Suomen ulkopuolella. Jos poissaololle on erityinen tai poikkeuksellinen syy, Maahanmuuttovirasto voi jättää oleskeluluvan peruuttamatta. Tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi opiskelu tai työskentely pitkäaikaisessa projektissa. Hakemus siitä, että oleskelulupaa ei peruuteta, on tehtävä ennen kuin oleskeluluvan peruuttamista koskevat määräajat ovat kuluneet umpeen

Liite 4 Yrittäjätoimintaa harjoittavien henkilöiden YEL-vakuuttaminen kansainvälisissä tilanteissa.

Yrittäjän toiminta Suomessa ja vakuuttamisen edellytykset

Yrittäjän eläkelain (YEL) säännökset lyhyesti

YEL:n piiriin kuuluu Suomessa asuva yrittäjä, jos

- hän on 18–67-vuotias (vakuuttamisvelvollisuus alkaa 18 vuoden täyttämistä seuraavan kuukauden alusta ja päättyy 68 vuoden täyttämiskuukauden lopussa)
- yrittäjätoiminta on jatkunut yhtäjaksoisesti vähintään 4 kuukautta 18 ikävuoden täyttämistä seuraavan kalenterikuukauden jälkeen
- hänen työtulonsa on keskimäärin vähintään 6 896, 69 euroa/v (v. 2011)
- hän ei kuulu saman toiminnan perusteella muun eläkelain piiriin.

YEL:ssä tarkoitettu yrittäjä on henkilö, joka tekee ansiotyötä olematta tässä työssään virka- tai työsuhteessa. Myös yrittäjän perheenjäsen on yrittäjä, jos hän työskentelee yrityksessä, mutta ei ole tässä työssään työsuhteessa.

Yrittäjän tulee ottaa YEL-vakuutus kuuden kuukauden kuluessa yrittäjätoiminnan alkamisesta. Vakuutus alkaa kuitenkin yrittäjätoiminnan alkamisesta lukien. Vakuutus voidaan ottaa takautuvasti kulumassa olevalle ja kolmelle tätä edeltävälle kalenterivuodelle. Sitä aikaisemmalta ajalta yrittäjä ei voi vakuuttaa itseään takautuvasti.

Yrittäjä on velvollinen viipymättä antamaan eläkelaitokselle tiedot yrittäjätoiminnan alkamisesta sekä yrittäjätoimintansa laadussa, laajuudessa tai muodossa taikka yrittäjän työpanoksessa tapahtuvista olennaisista muutoksista.

Yritystoiminnan harjoittaminen neljän kuukauden ajan

YEL:n piiriin kuuluakseen yrittäjätoiminnan on tullut kestää yhdenjaksoisesti vähintään 4 kuukautta. Kestoa laskettaessa ei oteta huomioon aikaa ennen 18 vuoden iän täyttämistä seuraavan kalenterikuukauden alkua.

Yrittäjätoiminnan alkamis- ja päättymispäivä ovat yleensä varsin tarkasti määriteltävissä. Ratkaisevaa on se, milloin työskentely alkaa (esimerkiksi liikkeenharjoittajan yrittäjätoiminta alkaa yleensä sinä päivänä, jona hän ostaa tai perustaa yrityksensä). Yrittäjä hakee vakuutusta pääsääntöisesti kirjallisella YEL-vakuutushakemusta koskevalla lomakkeella. Eläkelaitos antaa päätöksen, jolla vahvistetaan YEL-työtulo ja vakuutuksen alkamisajankohta. Vakuutuksen alkamisaika on lain soveltamisalaan kuuluvan yritystoiminnan alkaminen, siis ajankohta, jona yritystoiminta on sen laajuista, että yrittäjän työpanos ylittää YEL:n alarajan.

YEL:n yrittäjätoiminnalta vaatima yhdenjaksoisuus ei edellytä, että yrittäjätoiminta on täysin keskeytyksetöntä. Kausiluonteista, vuodesta toiseen jatkuvaa yrittäjätoimintaa pidetään yhdenjaksoisena, vaikka kunkin kalenterivuoden aikana toiminta olisi todellisuudessa keskeytynyt useammaksikin kuukaudeksi. Kausiluonteinen, mutta toistutuva työ on yrittäjätoiminnan jaksojen pituutta (4 kuukauden rajaa) arvioitaessa yhdistettävä yleensä ympärivuotiseksi jatkuvaksi toiminnaksi.

YEL:ssä oleva edellytys toiminnan jatkuvuudelle vähintään neljän kuukauden ajan on ollut YEL:ssä siitä lukien kuin laki tuli voimaan vuonna 1970. Koska YEL-vakuuttamisen edellytyksenä on ansiotoiminnan tekeminen, on vakuuttamisen piiristä haluttu aina sulkea pois aivan vähäinen ja eläketurvan karttumisen kannalta merkityksetön ansiotyö. Neljän kuukauden raja on alun perin otettu YEL:iin silloisesta [TEL:stä](#) ja sen tarkoituksena on ollut sulkea vakuuttamisvelvollisuuden piiristä tilapäinen ja lyhytkestoinen toiminta, joka ei lopulta muodostu ansiotyöksi.

YEL-vakuuttamisen edellytyksenä oleva neljän kuukauden raja toiminnan harjoittamiselle koskee kaikkea yritystoimintaa Suomessa riippumatta siitä, onko yrittäjä Suomessa asuva tai toisessa maassa asuva henkilö. Säännöksen tausta ei liity Suomeen tulevan henkilön vakuuttamisen edellytyksiin vastaa-

vasti kuin soveltamisalalaissa, vaan sen tarkoituksena on sulkea vakuuttamisen ulkopuolelle muu kuin ansiotoiminta.

Yrittäjän asuminen Suomessa

1) Asumista Suomessa ei edellytetä EU/ETA-tilanteissa:

YEL:n 1 §:n 2 momentin mukaan Suomessa asuvan ja toimivan yrittäjän on vakuutettava itsensä YEL:n mukaisesti. Suomessa asumista ei kuitenkaan edellytetä, jos yrittäjä asuu EU- tai ETA-maassa.

Perusasetuksen 883/2004 pääsääntönä on, että jäsenvaltion alueella itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva henkilö vakuutetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa hän harjoittaa toimintaansa (11 artikla 3 kohta a alakohda). Esimerkiksi Virossa asuva yrittäjä, joka harjoittaa toimintaansa Suomessa itsenäisenä ammatinharjoittajana siten, että YEL-vakuuttamisen edellytykset täyttyvät, tulee vakuuttaa YEL:n perusteella.

2) YEL:n asumisvaatimus EU/ETA-alueen ulkopuolella tuleville yrittäjille:

YEL:n mukainen vakuuttaminen edellyttää, että yrittäjä asuu ja harjoittaa toimintaansa Suomessa. Eläkelaitos ratkaisee, voidaanko yrittäjän katsoa asuvan ja toimivan Suomessa. YEL:iä koskevan hallituksen esityksen (HE 197/2006) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asuminen Suomessa ratkaistaan samoilta perusteilla kuin sovellettaessa soveltamisalalakia.

ETK:n YEL-vakuuttamisen edellytyksiä koskevassa soveltamisohjeessa on asumisen arvioinnista todettu seuraavaa:

”Yrittäjää pidetään YEL:iä sovellettaessa Suomessa asuvana,

- *jos hänellä on Suomessa varsinainen asunto ja koti, ja*
- *jos hän jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskelee Suomessa.*

Asumista arvioitaessa lähtökohtana on henkilön fyysinen oleskelu Suomessa. Tulokannavaraisissa tilanteissa, joissa henkilöllä on henkilökohtaisia tai ammatillisia siteitä kahteen maahan, asuminen ratkaistaan kokonaistilanteen perusteella. Tällöin huomioon otettavia seikkoja Suomessa asumista arvioitaessa ovat mm. oleskelun pituus ja luonne, perheen asuinpaikka, missä lapset käyvät koulua, missä ammatillinen toiminta tapahtuu sekä yhteydet viranomaisiin. Väestötietojärjestelmään tehty merkintä tai verotus ovat muiden ohella huomioon otettavia seikkoja kokonaisarvioinnissa.

Eläkelaitokset tekevät ratkaisun YEL:n mukaisen vakuuttamisen edellytyksistä ja tässä ratkaisussa yrittäjän asumista arvioidaan samojen perusteiden mukaan kuin soveltamisalalaissa. Eläkelaitokset voivat tarvittaessa pyytää Kansaneläkelaitokelta lausuntoa siitä, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana soveltamisalalain mukaan. ”

Työeläkelaitokset tekevät ratkaisun YEL-vakuuttamisen edellytyksien täyttymisestä ja osana sitä arvioivat itsenäisesti, voidaanko YEL-vakuutusta hakevaa henkilöä Suomessa asuvana vastaavilla kriteereillä kuin soveltamisalalain 3 §:ssä on todettu. Lisäksi on katsottu, että eläkelaitokset voivat käyttää arvioinnin apuna myös kotikuntalainsäädäntöön ja verotuslainsäädäntöön perustuvia kriteerejä.

YEL:n vakuuttamisen asumista koskevan edellytyksen tutkimisessa ei ole tarkoitettu sitä, että työeläkelaitoksen tulisi edellyttää ennen vakuutuksen myöntämistä Kelan myönteistä päätöstä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamisesta. Soveltamisalalain 3 b §:n perusteella yrittäjän asumista Suomessa pidetään vakinaisena, jos yritystoiminta on vakuutettava YEL:n mukaan. Näin ollen YEL:n vakuuttamisen edellytykset tulisi tutkia ensi vaiheessa eläkelaitoksessa. Käytännössä epäselvyyttä on kuitenkin ollut siitä, miten sopimuksettomasta maasta tullut yrittäjä täyttää vakinaista asumista koskevan vaatimuksen sekä mikä on YEL-vakuutusta koskevan päätöksen ja Kelan soveltamisalalain mukaisen päätöksen keskinäinen riippuvuussuhde.

Työeläkelaitosten taholta on toivottu säännöksen tulkintaohjeiden tarkentamista. Eläkelaitoksiin tulee enenevässä määrin YEL-hakemuksia koskien sellaisia ulkomaalaisia henkilöitä, joihin ei sovelleta EU:n sosiaaliturva-asetuksia ja joiden YEL-vakuuttamisen edellytyksenä on Suomessa asuminen.

YEL-vakuuttaminen yrittäjän harjoittaessa toimintaa ulkomailla

Yrittäjiä koskevat säännökset EU:n sosiaaliturva-asetuksissa

Pääsääntö on, että palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva henkilö vakuutetaan työtekomaassa (perusasetuksen 11 artiklan 3 kohdan a alakohta). Tästä on kuitenkin säädetty poikkeuksia koskien mm. lähetettyjä yrittäjiä sekä useassa jäsenvaltiossa toimintaa harjoittavista yrittäjistä. Näissä poikkeustilanteissa yrittäjä osoittaa sen, minkä valtion lainsäädäntöä häneen sovelletaan, todistuksella A1.

Eläketurvakeskuksesta annetun lain (ETKL) 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ETK:n tehtävänä on näissä tilanteissa ratkaista yrittäjän hakemuksesta, voidaanko häneen soveltaa Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EU:n sosiaaliturva-asetusten tai sosiaaliturvasopimusten sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien säännösten mukaan. Myönteisessä tilanteessa ETK myöntää todistuksen Suomen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (EU-tilanteissa todistus A1) ja kielteisestä ratkaisusta valituskelpoisen päätöksen.

1) Lähetetty yrittäjä:

Jäsenvaltiossa tavallisesti toimiva yrittäjä, joka lähtee tilapäisesti, enintään 24 kuukaudeksi, tekemään samankaltaista työtä toiseen jäsenvaltioon, kuuluu lähtömaansa sosiaaliturvaan kyseisenä aikana (perusasetuksen 12 artiklan 2 kohta ja täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan 3 ja 4 kohdat).

Täytäntöönpanoasetuksen artiklan 14.3. mukaan lähetetyltä yrittäjältä edellytetään, että hän tavanomaisesti harjoittaa merkittävää toimintaa siinä jäsenvaltiossa, jossa yritys sijaitsee. Yrittäjän tulee myös säilyttää toimintansa harjoittamisen edellytykset lähtömaassa voidakseen ulkomailta palattuaan jatkaa siellä toimintaansa. Näitä arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa toimitilojen pysyvyys, verotus, Y-tunnus ja sosiaalivakuutusmaksujen maksaminen. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kunkin yrityksen toiminnan erityispiirteet.

EU-asetuksen säännökset edellyttävät, että yrittäjän on myös täytynyt harjoittaa toimintaansa jo jonkin aikaa ennen lähtemistään työskentelemään tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon. Suomessa edellytetään, että yrittäjällä on ollut YEL-vakuutus voimassa ennen ulkomaille lähtöä vähintään neljän kuukauden ajan, sillä alle neljä kuukautta kestänyt yrittäjätoiminta jää YEL:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

2) Yrittäjä kahdessa tai useamassa jäsenvaltiossa:

Tavallisesti kahdessa tai useamassa jäsenvaltiossa toimivalla yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka harjoittaa samanaikaisesti tai vuorotellen yhtä tai useampaa erillistä toimintaa kahdessa tai useamassa jäsenvaltiossa, tämän toiminnan luonteesta riippumatta (täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan 6 kohta).

Yrittäjään, joka harjoittaa toimintaansa tavallisesti kahdessa tai useamassa EU-valtiossa, sovelletaan hänen asuinvaltionsa lainsäädäntöä, jos hän harjoittaa huomattavan osan toiminnastaan tässä jäsenvaltiossa (perusasetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohta). Jos yrittäjä ei harjoita huomattavaa osaa toiminnastaan asuinvaltiossaan, häneen sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sijaitsee hänen toimintansa keskuspaikka.

3) Asumisen määrittely harjoitettaessa toimintaa kahdessa tai useamassa jäsenvaltiossa

Asumista määriteltäessä käytetään EU:n sosiaaliturva-asetuksessa tarkoitettua asumiskäsitettä. Asuinpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu. Oleskelulla puolestaan tarkoitetaan tilapäistä asumista (perusasetuksen 1 artiklan j ja k kohdat).

Asetuksen määritelmät jättävät kuitenkin avoimeksi sen, milloin epäselvissä tilanteissa henkilöä voidaan pitää maassa asuvana ja milloin hänen oleskelunsa maassa on ainoastaan tilapäistä; asetuksessa ei esimerkiksi ole määritelty määräaikaisen oleskelun pituutta. Tämän vuoksi asumista selvitetessä unionin tuomioistuimen ratkaisulla on merkitystä. Tuomioistuin on asettanut arviointikriteerejä sille, millä perusteella henkilön voidaan katsoa asuvan tietyssä maassa. Tuomioistuin on määritellyt, että henkilön asuinmaana on pidettävä maata, jossa hän asuu tavanomaisesti ja pysyvästi ja jossa hänen intressinsä, muun muassa perhe, ovat.

Tapauksessa di Paolo tuomioistuin määritteli asuinvaltion niin, että se tulee rajoittaa koskemaan vain valtiota, jossa henkilö tavanomaisesti asuu ja jossa hänen tavanomaisten intressiensä keskus sijaitsee. Tulkinnessa on tuomioistuimen mukaan kiinnitettävä huomiota myös muun muassa asumisen pituuteen ja jatkuvuuteen ennen henkilön muuttoa toiseen valtioon. Myös tapauksessa Hakenberg tuomioistuin katsoi, että vakituinen asuinmaa asetuksen artiklassa tarkoitetulla tavalla tulee määritellä paikaksi, jossa henkilön vakituinen intressien keskus on ja johon hän palaa matkoiltaan.

Jos kahden tai useamman jäsenvaltion laitosten välillä on erimielisyyttä henkilön asuinpaikan määrittämisestä, laitosten tulee selvittää asianomaisen henkilön etujen tavanomainen keskus tekemällä kokonaisarvio kaikkien tosiseikkojen perusteella ottamalla huomioon muun muassa oleskelun kesto ja jatkuvuus jäsenvaltioiden alueella sekä henkilön kokonaistilanne mukaan lukien toiminnan luonne ja paikka, jossa sitä tavallisesti harjoitetaan, toiminnan kesto, perhesiteet ja asunnon vakituisuus (täytäntöönpanoasetuksen 11 artikla).

Tilanteissa, joissa ETK tekee ratkaisun yrittäjään sovellettavasta lainsäädännöstä, ETK arvioi, voidaanko yrittäjää pitää Suomessa asuvana yrittäjän ilmoittamien tietojen sekä eri rekisterilähteistä (mm. Kelan vakuuttamistiedot, työsuhderekisterin tiedot, väestörekisteri, kaupparekisteri) saatujen tietojen perusteella. Asuminen perustuu aina kokonaisarvioon henkilön tilanteesta. Käytännössä ETK ja Kela tekevät yhteistyötä ja tarvittaessa keskustelevat, voidaanko esim. rajatapauksissa henkilöä pitää Suomessa asuvana.

Yrittäjiä koskevat säännökset Suomen solmimissa sosiaaliturvasopimuksissa

Suomi on solminut kahdenväliset sosiaaliturvasopimukset USA:n, Kanadan ja Quebecin, Israelin, Australian ja Chilen kanssa. Sosiaaliturvasopimusten pääsääntönä on, että työskentely tulee vakuuttaa siinä maassa, jossa työ tehdään. Näin ollen sopimusmaassa toimivan yrittäjän tulee vakuuttaa itsensä työskentelymaassa.

Suomen solmimat sosiaaliturvasopimukset eivät sisällä ns. lähetettyjä yrittäjiä koskevia määräyksiä. USA:n sekä Kanadan ja Quebecin sopimuksissa on muita erityisiä säännöksiä yrittäjien vakuuttamisesta. Israelin, Chilen ja Australian sopimuksissa tällaisia määräyksiä ei ole.

USA:n ja Suomen välisessä sosiaaliturvasopimuksessa ei ole määräyksiä siitä, että yrittäjätoimintaa toisessa sopimusmaassa harjoittava henkilö voi kuulua lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin ns. lähetettynä yrittäjänä. USA:n toimivaltaisen vakuutuslaitoksen ja Eläketurvakeskuksen välisellä kirjeenvaihdolla on kuitenkin tarkennettu sopimusta koskevaa tulkintaa siten, että todistus FI/USA 1 A voidaan antaa Suomessa asuvalle yrittäjälle, joka tilapäisesti, enintään vuodeksi, siirtää toimintansa USA:han. Sopimusta on sovellettu näin Suomen ja USA:n välisen sosiaaliturvasopimuksen voimaantulosta 1.11.1992 lukien.

Suomen USA:n, Kanadan ja Quebecin kanssa solmimissa sosiaaliturvasopimuksissa on säännelty tilanteita, joissa henkilö harjoittaa yrittäjätoimintaa samanaikaisesti molemmissa sopimusosapuolina olevissa valtioissa.

- USA:n ja Suomen välisen sosiaaliturvasopimuksen (artikla 4.5.) mukaan yrittäjä, joka harjoittaa toimintaansa Suomessa ja USA:ssa, kuuluu asuinmaansa lainsäädännön piiriin.
- Suomen ja Kanadan (artikla 5.1.b.) sekä Suomen ja Quebecin välisen sosiaaliturvasopimuksen (artikla 6.3.) mukaan Suomessa ja Kanadassa tai Suomessa ja Quebecissa toimintaa harjoittava yrittäjä kuuluu asuinmaansa lainsäädännön piiriin. Määräystä on kuitenkin tarkennettu siten, että Suomessa asuva henkilö voi olla työeläkevakuutettu Suomessa vain Suomessa tehdyn työn osalta. YEL:iä sovelletaan siten tällaiseen henkilöön vain Suomessa harjoitetun toiminnan osalta. Siihen osaan toiminnasta, jota harjoitetaan Kanadassa tai Quebecissa, sovelletaan näiden maiden sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Yritystoiminnan harjoittaminen sopimuksettomassa maassa

YEL:n 6§:n mukaan vakuutettu yrittäjä, joka lähtee *enintään vuodeksi* harjoittamaan yrittäjätoimintaa maahan, joka ei ole EU-, ETA- tai sosiaaliturvasopimusmaa, voi pitää YEL-vakuutuksen voimassa tämän ajan. Edellytyksenä tälle on, että yrittäjää edelleen pidetään Suomessa asuvana, vaikka hän on tilapäisesti ulkomailla. Suomessa asuminen arvioidaan soveltamisalalain periaatteiden mukaisesti.

Tämä vuoden raja tuli YEL:iin vuoden 2007 alusta lukien. Myös aikaisemmin vuoden ajanjaksoa oli pidetty tilapäisyyden rajana soveltamiskäytännössä.

Liite 5. Sairausvakuutuksen maksut ja vakuuttaminen

Sairausvakuutusmaksut

Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet rahoitetaan vakuutettujen ja työnantajien maksuilla ja valtion osuudella. Sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen etuuksien (sv-päivärahat, kuntoutusrahat, työterveyshuollon kustannusten korvaukset, vuosilomakustannuskorvaukset) rahoittamiseksi maksettavia maksuja ovat palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu sekä työnantajien sairausvakuutusmaksu. Sairaanhoitovakuutuksesta maksetaan sairausvakuutuksen lääke-, tutkimus-, hoito- ja matkakustannusten korvauksia, kuntoutusmenoja ja ylioppilaiden terveydenhoidon kustannuksia. Sairaanhoitovakuutuksen kustannuksista rahoitetaan noin puolet kaikilta vakuutetuilta perittävällä sairaanhoitomaksulla ja toinen puoli valtion varoista.

Päivärahamaksu maksetaan vakuutetun veronalaisen palkkatulon ja muun työtulon perusteella. Päivärahamaksua ei suoriteta eläketulon tai etuustulon perusteella. Yrittäjänä saatuna työtuloina käytetään yrittäjäeläkelakien mukaista vahvistettua työtuloa. Rajoitetusti verovelvollisilla otetaan palkkatuloina huomioon työeläkelakien mukainen vakuutuspalkka tai sen puuttuessa lähdeverotuksen perusteena oleva palkka. Päivärahamaksun perusteena oleva työtulo ja päivärahojen perusteena oleva työtulo vastaavat toisiaan.

Työnantaja maksaa **työnantajan sairausvakuutusmaksun** työnantajan sosiaaliturvamaksun nimellä. Maksu maksetaan niistä työntekijöistä, jotka ovat Suomessa vakuutettuja. Maksua ei kuitenkaan tarvitse maksaa alle 16-vuotiaista tai 68 vuotta täyttäneistä työntekijöistä, jotka eivät ole ikänsä puolesta oikeutettuja saamaan sv-päivärahoja. He eivät myöskään maksa päivärahamaksua.

Ulkomainen työnantaja on velvollinen maksamaan sairausvakuutusmaksua Suomessa vain, jos palkka on Suomessa veroalaista ja työnantajalla on Suomessa kiinteä toimipaikka tai työnantajan edustaja maksaa palkan Suomessa. Jos työntekijä lähetetään ulkomaille työskentelemään ulkomaisen tytäryhtiön palveluksessa, lähettävä suomalainen työnantaja on vastuussa työnantajan sairausvakuutusmaksun maksamisesta ulkomaisen työnantajan puolesta.

Työnantajan sairausvakuutusmaksun peruste on ennakonpidätyksen alainen palkka, työeläkelakien mukainen vakuutuspalkka tai lähdeverotuksen perusteena oleva palkka. Maksujen perusteena oleva palkka poikkeaa sv-päivärahojen perusteena olevasta palkasta siitä vähennettävien tulonhankkimismenojen osalta. Kaikkia lopullisessa verotuksessa vähennettävissä olevia kuluja ei saa vähentää ennakonpidätyksen alaisesta palkasta. Tämän vuoksi on mahdollista, että päivärahan perusteena oleva palkka on pienempi kuin työnantajan maksun perusteena oleva palkka. Työnantaja maksaa sairausvakuutusmaksut kuukausittain maksun perusteena olevien palkkojen yhteismäärän perusteella palkoista tehtävän ennakonpidätyksen yhteydessä.

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuperusteena ovat vakuutetun kunnallisverotuksessa verotettavat tulot. Yrittäjänä saatuna tulona käytetään yrittäjäeläkelakien mukaista vahvistettua työtuloa myös sairaanhoitomaksua määrättäessä.

Eläkkeensaajan sairaanhoitomaksu määrätään kunnallisverotuksessa verotettavan eläketulon ja muun ansiotulon perustella. Jos eläkkeensaajalla on eläketulon lisäksi myös esim. palkkatuloa, sen perusteella määrätään sairaanhoitomaksu, joka on 0,17 prosenttiyksikköä pienempi kuin eläke- tai etuustulon perusteella määrättävä maksu. Rajoitetusti verovelvollisen eläkkeensaajan sairaanhoitomaksu määrätään laskennallisen eläketulon perusteella, sillä hän ei maksa kunnallisveroa eikä hänelle siten vahvisteta kunnallisverotuksessa verotettavaa tuloa. Verohallinto määrittää laskennallisen eläketulon vähentämällä eläkkeensaajalle maksetuista eläkkeistä kunnallisverotuksessa hyväksyttävät vähennykset. Maksu määrätään siten käytännössä samansuuruisesta tulosta kuin jos henkilö olisi yleisesti verovelvollinen.

Verohallinto perii päiväraha- ja sairaanhoitomaksut veron ennakonpidätyksen yhteydessä. Päivärahamaksua ja sairaanhoitomaksua voidaan periä Suomessa vakuutetulta henkilöltä myös sellaisesta tulosta, jonka perusteella hän ei joudu maksamaan Suomessa veroa. Maksut määrätään Suomessa vakuutetulle henkilölle, vaikka verosopimus estäisi veron määräämisen. Suomessa asuvalle ulkomailta maksettavasta eläkkeestä peritään sairaanhoitomaksu, vaikka ulkomaaneläkettä ei verotuksessa noudatetun kaksinkertaisen verotuksen estämisessä sovellettavan vapautusmenetelmän perusteella verotettaisi Suomessa. Siten

esimerkiksi Ruotsista maksettavaa eläkettä ei veroteta Suomessa, mutta ko. eläkkeen perusteella maksetaan sairaanhoitomaksu ja eläke otetaan huomioon määrättäessä Suomessa verotettavien tulojen veroprosenttia (ns. progressioehtoinen vapautusmenetelmä).

Kun henkilö työskentelee ulkomailla vähintään kuuden kuukauden ajan, hänen ulkomailta saamansa palkka ei ole Suomessa veronalaista tuloa, jos työskentely täyttää tuloverolain 77 §:ssä säädetty edellytykset. Jos tällainen henkilö on edelleen Suomessa vakuutettu, päiväraha- ja sairaanhoitomaksu määrätään hänelle verovapaan ulkomaantyötulon sijasta työeläkelakien mukaisen vakuutuspalkan perusteella. Vakuutuspalkan perusteella maksetaan tällaisessa tilanteessa myös työnantajan sairausvakuutusmaksu. Muun Suomessa verovapaan tulon perusteella ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksua.

Suomessa vakuuttaminen

Kun henkilö muuttaa ulkomaille työskentelemään, häneen sovelletaan pääsääntöisesti työskentelymaan lainsäädäntöä. Suomesta ulkomaille töihin lähtevä menettää oikeutensa Suomen sosiaaliturvaan pääsääntöisesti silloin, kun työskentely kestää yli vuoden. Jos työskentelymaa on EU/ETA-maa tai Sveitsi, ulkomaille töihin lähtevä siirtyy kuitenkin heti uuden työskentelymaansa sosiaaliturvan piiriin.

Työskentelymaaperiaatteesta poiketaan mm. lähetettyjen työntekijöiden kohdalla. He säilyvät hakemuksesta ulkomaantyöskentelynsä ajan Suomen sosiaaliturvan piirissä. Edellytyksenä on, että työsuhde lähettävään suomalaiseen työnantajaan säilyy ja että työntekijä on lähtiessään kuulunut Suomen sosiaaliturvan piiriin. Henkilö voi työskennellä lähetettynä työntekijänä määrätyn ajan, joka on yleisimmin kaksi vuotta. Sosiaaliturvasopimuksissa voi olla sovittu muustakin ajasta, ja aikaa voidaan myös hakemuksesta jatkaa.

Ulkomaille muuttaessaan eläkkeensaaja pysyy Suomen sosiaaliturvan piirissä, jos ulkomailla oleskelu kestää enintään vuoden. Jos ulkomailla oleskelu kestää yli vuoden, eläkkeensaaja ei enää kuulu Suomen sosiaaliturvan piiriin eikä ole oikeutettu saamaan sairaanhoidon korvauksia Suomesta.

Eläkkeensaaja voi poikkeuksellisesti olla velvollinen maksamaan sairaanhoitomaksua vielä sen jälkeen, kun ei ole enää Suomessa vakuutettu. Maksu määrätään toisessa EU/ETA-maassa tai Sveitsissä asuvalle ja siellä vakuutetulle eläkkeensaajalle, jos Suomi on vastuussa hänen sairaanhoitonsa kustannuksista. Yhteisön säännösten mukaan Suomi vastaa eläkkeen maksavana maana yksin eläkkeensaajan sairaanhoidon kustannuksista, jos henkilölle ei makseta eläkettä muusta EU/ETA-maasta tai Sveitsistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esim. Espanjaan muuttanut henkilö, joka saa eläkettä Suomesta mutta ei Espanjasta, saa Espanjasta sairaanhoitopalvelut. Suomi korvaa Espanjalle sen antaman sairaanhoidon kustannukset. Eläkkeensaajalta Suomessa perittävän sairaanhoitomaksun perusteena on Suomesta maksettava eläketulo.

Verotuksessa lähtökohtaoletuksena on, että yleisesti verovelvollinen henkilö on myös Suomessa vakuutettu ja velvollinen maksamaan sairausvakuutusmaksut Suomeen. Verotuksellisesti henkilö voi pysyä Suomessa yleisesti verovelvollisena ulkomaille muuttovuoden ja sitä seuraavan kolmen vuoden ajan. Muutokset Suomen sosiaaliturvaan kuulumisessa ja verotuksessa voivat tapahtua eri ajankohtana. Tämän vuoksi ulkomaille muuttanut henkilö joutuu selvittämään veroviranomaisille, jos hänen oikeutensa Suomen sosiaaliturvaan päättyy ennen yleisen verovelvollisuuden päättymistä.

Liite 6. Työttömyysturva

Työttömyyspäiväraha

Työntekijällä ja yrittäjällä on oikeus peruspäivärahaan, mikäli hän on Suomessa työskentelemällä täyttänyt työssäoloehdon ja on ilmoittautunut työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana ollut 34 kalenteriviikkoa työssäoloeseen luettavassa työssä. Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 48 lähinnä edellisen kuukauden aikana työskennellyt yhteensä 18 kuukautta laajuudeltaan olennaisessa yritystoiminnassa. Ansio-päivärahan saamisen edellytykset ovat muuten samat kuin peruspäivärahassa, mutta lisäedellytyksenä on, että henkilö on täyttäessään työssäoloehdon ollut jäsenenä työttömyyskassassa.

Lisäksi edellytetään, että henkilö katsotaan Suomessa asuvaksi soveltamisalain mukaan. Henkilö voidaan katsoa Suomessa asuvaksi, jos hänellä on vähintään kahdeksi vuodeksi tai toistaiseksi tehty työsopimus. Suomessa asumista osoittavat myös aikaisempi vakinainen asuminen Suomessa, suomalainen syntyperä, oleskelulupa ja pakolaisstatus tai se, että henkilö on vakinaisesti Suomessa asuvan perheenjäsen. Jotta henkilön voidaan katsoa oleskelevan pääasiallisesti Suomessa, on hänen myös tosiasiallisesti oleskeltava jatkuvasti vähintään puolet ajastaan Suomessa. Henkilöllä on myös oltava oikeus ansiotyöhön muun kuin tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Toisesta EU:n jäsenvaltiosta Suomeen tulleelta työntekijältä tai yrittäjältä ei kuitenkaan voida peruspäivärahan saamiseksi edellyttää Suomessa asumista soveltamisalain mukaisesti. Tällainen henkilö on oikeutettu peruspäivärahaan vaikka hänen ei katsottaisi asuvan Suomessa, mikäli muut päivärahan maksamisen edellytykset täyttyvät. Toisesta jäsenvaltiosta tulleen henkilön työssäoloeseen voidaan huomioida myös muissa jäsenvaltioissa suoritettuja työskentely- tai ammatinharjoittamisen kausia.

Toisen jäsenvaltion työskentelykausien ottaminen huomioon edellyttää, että henkilö on työskennellyt Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä palkansaajana vähintään neljä viikkoa tai yrittäjänä vähintään neljä kuukautta. Suomessa työskentelyä tai ammatinharjoittamista ei kuitenkaan vaadita silloin, jos henkilön voidaan katsoa asuneen Suomessa sinä aikana, jolloin hän työskenteli toisessa jäsenvaltiossa. Kyseessä ovat tilanteet, joissa työntekijän tarkoituksena on jo Suomesta lähtiessään ollut tilapäinen, enintään yhden vuoden kestävä oleskelu ja työskentely toisessa valtiossa. Tästä työttömyysturvalla asetatusta ehdosta jouduttaneen kuitenkin luopumaan komission vaatimuksesta. Komissio on arvioinut ehdon rajoittavan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta unionin alueella. Todennäköinen lopputulos on, että jo yhden viikon palkansaajan työssäoloehdot kerryttävä työskentely välittömästi ennen työttömäksi jäämistä oikeuttaisi kausien yhdistämiseen.

Suomessa työskentelyä tai ammatinharjoittamista ei myöskään vaadita silloin, jos kyseessä on pohjoismaisen paluuoikeuden käyttö. Edellytyksenä paluuoikeuden käytölle on, että henkilö on viimeisen viiden vuoden aikana saanut työttömyyspäivärahaa Suomessa tai kuulunut Suomen työttömyysturvallainsäädännön piiriin. Myös EU:n tekemät assosiaatiosopimukset kolmansien maiden kanssa sekä Suomen tekemät kahdenväliset sosiaaliturvasopimukset voivat vaikuttaa soveltamisalain soveltamiseen.

Työmarkkinatuki

Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen periaate on, että sosiaaliturvaetuksille ei voida asettaa maassa asumista koskevia kansallisia edellytyksiä. Tästä periaatteesta on kuitenkin säädetty poikkeus asetuksen 70 artiklassa, jossa säädetään maksuihin perustumattomista rahaetuksista. Maksuihin perustumattomilla rahaetuksilla tarkoitetaan etuuksia, joiden tarkoituksena on antaa täydentävää turvaa sosiaalisten riskien varalta, joilla varmistetaan etuudensaajille vähimmäistoimeentuloa ja jotka rahoitetaan kokonaisuudessaan verovaroista. Kyseiset etuudet on lueteltu jäsenvaltioittain asetuksen liitteessä X.

Maksuihin perustumaton rahaetus voidaan myöntää vain jäsenvaltiossa asuville sen lainsäädännön mukaisesti. Suomen osalta työmarkkinatuki kuuluu tähän ryhmään. Työmarkkinatukeen sovelletaan siten samoja Suomessa asumista koskevia edellytyksiä sekä EU-maista että kolmansista maista tuleviin. Jotta työmarkkinatukea voidaan maksaa, tulee henkilön olla Suomessa vakinaisesti asuva soveltamisalain mukaisesti.

Muut ulkomaalaiset työntekijät kuin EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat tarvitsevat Suomessa työskentelyä varten työntekijän oleskeluluvan. Lupa myönnetään ottamalla huomioon työmarkkinoiden tarve. Oleskeluluvan perusteella Suomessa olevan henkilön oikeuteen saada työmarkkinatukea vaikuttaa oleskeluluvan peruste. Mikäli henkilöllä on rajoittamaton oikeus ansiotyöhön pysyvän oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan perusteella, on hänellä oikeus saada muiden edellytysten täytyessä työmarkkinatukea. Oikeus työmarkkinatukeen on myös niillä henkilöillä, joilla on työntekijän jatkuva oleskelulupa, mikäli oleskelulupa ei liity työnantajaa koskevia rajoituksia sekä niillä elinkeinonharjoittajan jatkuvan oleskeluluvan saaneilla henkilöillä, joille lupa on myönnetty muulla kuin ammatinharjoittamisen perusteella ja joilla siten rajoittamaton oikeus ansiotyöhön. Työttömyyspäivärahakaudella voi olla merkitystä oleskelulupaoikeutta harkittaessa. Tällöin henkilö voisi työttömyyspäivärahakauden jälkeen tulla oikeutetuksi työmarkkinatukeen, mikäli oleskeluluvan arvioidaan osoittavan vakinaista asumista.

EY-tuomioistuimen asioissa C-22/08 ja C-23/08 (Vatsouras ja Koupatantze) antamalla ennakkoratkaisulla voi olla merkitystä unionin kansalaisten oikeuteen saada työmarkkinatukea. Tapaus koski kahta Saksassa asuvaa Kreikan kansalaista, jotka olivat työskennelleet muutaman kuukauden Saksassa ennen jäämistään työttömiksi. Tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka hakevat työtä toisessa jäsenvaltiossa ja ovat tosiasiallisessa yhteydessä tämän valtion työmarkkinoihin, voivat vedota perustamissopimuksen 45 artiklan mukaiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen saadakseen rahallisen etuuden, jonka tarkoituksena on helpottaa pääsyä työmarkkinoille. Muutaman kuukauden työskentelyn työssä, joka ei taannut täyttää toimeentuloa katsottiin luovan riittävän tosiasiallisen yhteyden Saksan työmarkkinoihin. Työttömälle työnhakijalle maksettavaa sosiaalietuutta ei voitu evätä sillä perusteella, että sitä on pidettävä sosiaaliavustuksena. Tuomioistuin katsoi, että sosiaaliavustuksina ei voida pitää rahallisia etuuksia, joiden tarkoituksena on riippumatta siitä, miten niitä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä, helpottaa pääsyä työmarkkinoille.

Työttömyysetuuksien korvaaminen

Perusasetuksen 65 artiklassa säädetään niistä tilanteista, joissa henkilö jää työttömäksi työskenneltyään muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan. Perusasetuksen 65 artiklan 2 kohdan mukaan kokonaan työttömän, joka viimeisimmän palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimintansa aikana asui muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa tai palaa sinne, on ilmoitettava asuinvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettäväksi. Toimivaltaisella jäsenvaltiolla tarkoitetaan sitä valtiota, jossa henkilö oli työskentelensä aikana vakuutettuna.

Perusasetuksen 65 artiklan 5 a kohdan mukaan tällainen työttömäksi jäänyt henkilö saa työttömyysetuuksia asuinvaltionsa lainsäädännön mukaisesti. Kyseiset etuudet myöntää asuinpaikan laitos. Perusasetuksen 65 artiklan 6 kohdan mukaan asuinpaikan laitos maksaa myöntämänsä etuudet omalla kustannuksellaan, mutta sillä on oikeus saada korvausta maksamistaan etuuksista siltä työskentelymaan laitokselta, jossa henkilö oli vakuutettuna työskentelensä aikana. Etuudet korvataan kolmen kuukauden ajalta tai, jos henkilön työskentely on kestänyt työttömyyttä edeltävän 24 kuukauden aikana yhteensä 12 kuukautta, viiden kuukauden ajalta. Etuudet korvataan täysimääräisesti, mutta enintään sen suuruisena kuin ne olisi maksettu työskentelymaassa.

Perusasetuksen 65 artiklan 8 kohdan perusteella on mahdollista sopia jäsenvaltioiden kesken muista korvaustavoista tai luopua korvauksista jäsenvaltioiden välillä. Suomi ei ole tehnyt perusasetuksen 65 artiklan 8 kohdan mukaisia sopimuksia.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevä hallintotoimikunta antoi työttömyysetuuksien korvausmenettelyä koskevan päätöksen U4 joulukuun 13. päivänä 2011. Päätöstä sovelletaan sen julkaisemista seuraavan toisen kuukauden ensimmäisestä päivästä kaikkiin korvaushakemuksiin, joita ei ole selvitetty ennen kyseistä päivämäärää. Päätöksessä tulkitaan työskentelyvaltion korvausvelvollisuutta laajentavasti.

Korvaushakemusta ei voida hylätä sillä perusteella, että asianomainen henkilö ei olisi täyttänyt työttömyysetuuksien edellytyksiä velallisvaltion (työskentelyvaltio) kansallisen lainsäädännön nojalla. Velkojavaltio (työskentelyvaltio) voi hakea korvausta, jos asianomainen henkilö on ennen työttömäksi joutu-

mista täyttänyt joitakin työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausia velallisvaltiossa ja jos velallisvaltio tunnustaa tällaisten kausien oikeuttavan työttömyysetuuksiin. Koska Suomen työttömyysturvalain mukaan työssäoloaikaan luetaan jo yhden viikon (vähintään 18 tuntia) työskentely, syntyy päätöksen U4 mukainen korvausvelvollisuus jo yhden viikon työskentelyn perusteella. Päätöksessä U4 todetaan myös, että perusasetuksen 65 artiklassa säädetystä poikkeavasti velallisvaltiosta eksportoitua enimmillään kolmen kuukauden työttömyysetuusjaksoa ei voida vähentää korvausmäärästä.

Yrittäjien työttömyysturvan eksportointi

Ministerineuvosto päätti 1. päivänä joulukuuta 2011 aloittaa lainsäädäntömenettelyn perusasetuksen uuden 65 a artiklan voimaansaattamiseksi. Uusi 65 a artikla ministerineuvoston hyväksymässä muodossaan mahdollistaisi yrittäjän työttömyysturvan rajoitetun eksportoinnin toiseen jäsenvaltioon. Suomi ei katsonut perustelluksi avata mahdollisuutta työttömyysturvan eksportointiin ja vastusti muutosesitystä. Työttömyysturvan maksukaudelta Suomella olisi myös kustannusvastuu sairaanhoidosta ja perhe-etuuksista. Muutoksen voimaantulo edellyttää vielä Euroopan Parlamentin hyväksynnän.

Ehdotuksen mukaan Suomessa yrittäjänä toiminut YEL-vakuutettu toisen jäsenvaltion kansalainen, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, voisi yritystoiminnan päätyttyä saada työttömyyspäivärahaa Suomesta. Eksportointi rajattaisiin kuitenkin vain ns. aitoihin rajatyöntekijöihin eli työntekijöihin, jotka työskentelevät yhdessä jäsenvaltiossa ammatinharjoittajana tai yrittäjänä asuen toisessa jäsenvaltiossa, minne he palaavat pääsääntöisesti päivittäin tai vähintään kerran viikossa. Eksportointi ei koskisi ns. epätyypillisiä rajatyöntekijöitä, jotka oleskelevat tai asuvat työskentelyvaltiossa yhtäjaksoisesti pitempiäkin aikoja ja jotka työttömäksi jäätyään palaavat takaisin asuinvaltioonsa. Ehdotuksen mukaan eksportointi koskisi vain sellaisia tilanteita, joissa yrittäjän tai ammatinharjoittajan asuinmaassa ei ole lainkaan yrittäjien työttömyysturvajärjestelmää. Jos asuinmaassa on järjestelmä, johon liittyminen on vapaaehtoista tai järjestelmä vain yhtä tai useampaa tiettyä ammattikuntaa varten, ei eksportointi olisi mahdollista.

Suomessa on noin 650 sellaista YEL:n piirissä olevaa yrittäjää tai ammatinharjoittajaa, jotka eivät asu Suomessa. Arvioiden mukaan noin 100 yrittäjää tulisi tällä hetkellä eksportoinnin piiriin. Eksportointi koskisi pääasiassa peruspäivärahaa.

Liite 7. Työnhakijaksi rekisteröityminen, työnhakijan oleskelu ulkomailla ja Suomessa asuminen

Työnhakijaksi rekisteröityminen

Julkisesta työvoimapolvelusta annetun lain (1295/2002; JTPL) 3 luvun 7 §:n mukaan niiden valtioiden kansalaiset, joilla Suomea velvoittavien, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien kansainvälisten sopimusten perusteella on oikeus saapua Suomeen hakemaan työtä ja tehdä ansiotyötä ilman työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapolitiittista harkintaa, rekisteröidään työnhakijoiksi, jollei näistä sopimuksista muuta johdu. Jollei Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu, muut ulkomaan kansalaiset ja kansalaisuutta vailla olevat rekisteröidään työnhakijoiksi, jos heillä on oikeus ansiotyöhön myönnetty oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaani liity työnantajaa koskevia rajoituksia.

Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että työnhakijoiksi rekisteröidään EU- ja ETA-maiden ja Sveitsin kansalaiset sekä henkilöt, joilla on määräaikainen jatkuva (A), määräaikainen tilapäinen (B), pysyvä (P) tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa (P-EY). A- ja B-luvan osalta edellytetään lisäksi, ettei lupaan liity työnantajakohtaisia rajoituksia. Työnhakijaksi rekisteröimisen edellytykset ovat samat kaikille työnhakijoille riippumatta siitä, onko kyse työttömyyspäivärahaa vai työmarkkinatukea hakevasta henkilöstä.

Työ- ja elinkeinotoimisto ei työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksiä tutkiessaan selvitä, voidaanko työnhakijalle maksaa työttömyysetuutta.

Jos työnhakijaa on pidettävä kotoutujana, hänelle järjestettävistä palveluista säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010). Asialla ei ole merkitystä jäljempänä kuvattujen ongelmien osalta.

Esimerkki: Työttömyysetuutta haetaan takautuvasti. Yleensä ensimmäinen hakemus tehdään kahdelta viikolta ja seuraavat hakemukset neljältä viikolta tai kuukaudelta. Koska työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee työnhakijaksi rekisteröitymisen ja palveluiden järjestämisen edellytykset JTPL:n mukaisesti, on mahdollista, että työnhakijalla ei olekaan oikeutta työttömyysetuuteen esimerkiksi sen vuoksi, ettei hänen myöhemmin katsota asuvan Suomessa. Työ- ja elinkeinotoimiston tulee ohjata työnhakijaa ottamaan yhteyttä työttömyysetuuden maksajaan mahdollisimman pian, jo ennen etuushakemuksen lähettämistä.

Ainakaan vanhan EU:n sosiaaliturva-asetuksen aikana ei ollut täysin selvää, mistä maasta etuus maksetaan, jos henkilö ei ole kokonaan työtön (ainakin lomautustilanteet). Siitä ei ole tietoa, onko tämä ongelma edelleen olemassa.

Edellä kuvattu työnhakijaksi rekisteröitymiseen ja työttömyysturva-oikeuteen liittyvää ongelmaa on pyritty ratkaisemaan siten, että työnhakijaa ohjataan työ- ja elinkeinotoimistossa ottamaan yhteyttä työttömyysetuuden maksajaan mahdollisimman pian, jo ennen etuushakemuksen lähettämistä. Toinen vaihtoehtoinen ratkaisumalli voisi olla, että työ- ja elinkeinotoimisto tutkisi muun muassa Suomessa asumisen edellytykset. Tämä ei kuitenkaan tule kyseeseen, koska työ- ja elinkeinohallinnossa on kehityssuuntana, että työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävistä pyritään karsimaan pois asiat, joilla ei ole tekemistä työväli-tyksen tai työllistymisen edellytysten parantamisen kanssa.

Työnhakijaksi voi rekisteröityä myös ns. ryhmälomautusmenettelyn mukaisesti. Tiivistetysti kyse on siitä, että työnantajan lomauttaessa vähintään 10 työntekijää työnantaja toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle listan lomautetuista työntekijöistä. Työntekijöiden katsotaan rekisteröityneen työnhakijoiksi työnantajan toimittaman listan perusteella.

Esimerkki: Käytännössä työnantajien toimittamilla listoilla on ollut myös henkilöitä, jotka eivät olisi täyttäneet edellä kerrottuja oleskelulupaani liittyviä työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksiä. Asia selviää mahdollisesti vasta työttömyysetuuden maksajan selvittäessä etuuden hakemisen edellytyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee koko ryhmälomautusmenettelyn uudistamista. Mahdollinen hallituksen esitys annettaneen syksyllä 2012. Tästä syystä ryhmälomautettuja ei ole huomioitu jäljempänä tässä muistiossa.

Työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen työvoimapoliittisten edellytysten osalta

Jos henkilö on rekisteröity työnhakijaksi ja hän ilmoittaa hakevansa työttömyysetuutta, työ- ja elinkeinotoimisto tutkii, täyttyvätkö työttömyysturvalaissa (1290/2002; TTL) säädetyt työttömyysetuuden työvoimapoliittiset edellytykset. Asiasta annetaan työttömyysetuuden maksajalle sitova työvoimapoliittinen lausunto.

TTL 2 luvun 1 a §:n mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, on oikeus työttömyysetuuteen, jos hänellä on rajoittamaton oikeus ansiotyöhön Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen perusteella. Tämä edellytys täyttyy lähinnä EU- ja ETA-maiden ja Sveitsin kansalaisten osalta. Muiden maiden kansalaisilla on oikeus työttömyysetuuteen, jos heillä on oikeus ansiotyöhön muun kuin tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilöllä, jolla on tilapäinen (B) oleskelulupa, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Esimerkki: Työnhakija on saattanut työssä ollessaan täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja olla työttömyyskassan jäsen, mutta työttömäksi jäädessään hänellä ei silti ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että työnhakija hakee aktiivisesti työtä ja osallistuu työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin työllistymissuunnitelmassa sovitulla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että työnhakija on työ- ja elinkeinotoimiston tavoitettavissa ja kykenee ottamaan työtä vastaan viivytyksettä.

Heinäkuun 2012 alkuun asti voimassa olleen TTL 2 luvun 3 §:n mukaan työnhakija oli estynyt olemasta työmarkkinoilla ulkomaanmatkan takia, eikä hänellä ollut oikeutta työttömyysetuuteen matkan ajalta. Aikanaan kuitenkin haluttiin, että työttömällä oli mahdollisuus tavanomaisiin lomamatkoihin työttömyysetuutta menettämättä. Tästä syystä TTL:ssa säädettiin, että henkilön on katsottava olevan työmarkkinoilla sellaisen työ- ja elinkeinotoimistolle etukäteen ilmoittamansa, satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan ajan, jona hän oli tavoitettavissa ja kykeni kohtuullisessa ja tavanomaisessa ajassa ottamaan vastaan työtä tai koulutusta. Satunnaisena ja lyhyenä ulkomaanmatkana pidettiin yhtä tai useampaa yhteensä kuuden etuuden maksupäivän pituista matkaa noin vuoden aikana.

Aktiivinen työnhaku ei nykyisin enää edellytä, että työnhakija oleskelee Suomessa. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston on EU-alueella mahdotonta todeta työnhakijan ulkomailla oleskelua muun kuin työnhakijan oman ilmoituksen perusteella. Muun muassa näistä syistä on pidetty tarpeellisena muuttaa TTL 2 luvun 3 §:ää siten, että työttömyysetuutta voidaan maksaa myös ulkomaanmatkan ajalta. Muutos tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2012.

Työnhakija on velvollinen huolehtimaan siitä, että hän on työ- ja elinkeinotoimiston tavoitettavissa ja kykenee ottamaan vastaan tarjottua työtä Suomesta. Ulkomaanmatka ei ole pätevä syy esimerkiksi kieltäytyä tarjotusta työstä tai osallistumisesta työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin. Työttömyysetuutta saadakseen työnhakijan tulee olla Suomen työmarkkinoiden käytettävissä. Tämä on erona EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaiseen enintään kolmen kuukauden työnhakumatkaan, jonka aikana henkilö on työnhakijana jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

Työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen ns. sosiaalipoliittisten edellytysten osalta

Työttömyysturvajärjestelmässä on kolme toimijaa: työ- ja elinkeinotoimistot, työttömyyskassat ja Kela. Työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaan kuuluvien työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisten edellytysten täyttäminen ei riitä, vaan työnhakijan on etuutta saadakseen täytettävä myös ne TTL:ssa säädetyt edellytykset, joiden osalta toimivalta on työttömyysetuuden maksajalla.

1) Työmarkkinatuki; oleskelu toisessa jäsenvaltiossa tai ns. kolmannessa maassa

TTL 1 luvun 8 §:n mukaan työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että työnhakijaa pidetään Suomessa asuvana asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ([1573/1993](#)) 3, 3 a, 4 ja 10 §:n mukaan. Aiemmin työmarkkinatuen saajan oleskelua ulkomailla seurasivat sekä työ- ja elinkeinotoimisto (TTL 2 luvun 3 §) että Kela (TTL 1 luvun 8 §).

Heinäkuussa 2012 voimaan tullen TTL:n muutoksen jälkeen työ- ja elinkeinotoimisto ei enää seuraa työnhakijan ulkomaanmatkoja. Suomen työmarkkinoiden käytettävissä olon seuranta perustuu siihen, että työnhakija on valmis vastaanottamaan työtä ja osallistuu työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin työllistymissuunnitelmassa (tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, tässä yhteydessä erityisesti kotoutumissuunnitelmassa) sovitulla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä mahdollisena, että työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviin kuuluisi muu kuin edellä mainittu työnhakijan Suomessa oleskelemisen valvonta. Ministeriön näkemyksen mukaan esimerkiksi työnhaun uusimisvälien ja työllistymissuunnitelman sitovuuden tulee perustua työnhakijan palvelutarpeeseen eikä työnhakijan valvontaan.

Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että Kelalla tulisi olla ajantasainen tieto työnhakijan pitkäaikaisesta oleskelusta ulkomailla. Valmisteltaessa heinäkuussa 2012 voimaan tulevia TTL:n muutoksia Kela on tuonut esille, että työttömyysetuutta saavalle henkilölle maksetaan myös muita Kelan etuuksia hänen oleskellessaan *toisessa jäsenvaltiossa*. Tällaisia etuuksia ovat Kelan mukaan lähinnä lapsilisä, lasten kotihoidon tuki ja sairausvakuutuksen päivärahat. Lisäksi ulkomailla oleskelun aika kerryttää kansaneläkkeen asumisaikaa. Suomi korvaisi myös muille jäsenvaltioille sairaanhoitokustannuksia ulkomailta annetusta hoidosta. Muutos ei tuo Suomen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin uusia henkilöitä. Erona nykyiseen on se, että etuuteen muutenkin oikeutettu henkilö saattaa oleskella ulkomailla, kunhan hän edelleen täyttää työttömyysetuuden vastikkeellisuuden asettamat edellytykset.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan edellä mainittu muita etuuksia kuin työmarkkinatukea koskeva asia koskee vain työnhakijan oleskelua toisessa jäsenvaltiossa. Jos työnhakija oleskelee ns. kolmannessa maassa, hänelle maksetaan työmarkkinatukea niin kauan, kun häntä pidetään Suomessa asuvana, mutta työmarkkinatuen maksaminen ei johda oikeuteen saada muita Kelan etuuksia.

Työmarkkinatuen maksaminen rajoittuu enintään vuoden ulkomailla oleskeluun. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan on olennaista, että Kelalla olisi tarvittavat tiedot, jotta Suomessa asumisen voidaan tarvittaessa todeta päättyneen jo aiemmin (Soveltamisalain 4 §).

2) Työttömyyspäiväraha; oleskelu ns. kolmannessa maassa

Edellä työmarkkinatuesta työnhakijan oleskellessa muualla kuin toisessa jäsenvaltiossa kerrottu koskee myös pääsääntöisesti työttömyyspäivärahan hakijaa tämän oleskellessa muualla kuin toisessa jäsenvaltiossa. Oikeus etuuksiin voi kuitenkin päättyä jo ennen vuoden oleskelua ulkomailla, jos työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy tätä ennen.

Ansiopäivärahaa maksaa työttömyyskassa. Työttömyyskassan on tarvittaessa ennen päivärahaa koskevan päätöksen antamista pyydettävä Kelan päätös siitä, asuuko henkilö Suomessa. Tällaisessa tilanteessa oikeutta saada työttömyysetuutta tutkii siten kolme eri toimijaa: työ- ja elinkeinotoimisto, työttömyyskassa ja Kela.

Saattaa olla, että työttömyyskassan ja Kelan suorittama etuuden saamisen edellytysten edellä tarkoitettu tutkiminen johtaa etuuden maksatuksen viivästymiseen. Toinen mahdollinen ongelma liittyy työttömyyskassan ja Kelan antamista päätöksistä valittamiseen. On epäselvää, valitetaanko Kelan työttömyyskassalle antamasta päätöksestä soveltamisalain mukaisessa järjestyksessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja työttömyyskassan työttömyysetuutta koskevasta, Kelan asumispäätökseen perustuvasta työttömyysetuuden hylkäävästä päätöksestä TTL:n mukaisessa järjestyksessä työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan. Mahdollinen ongelma koskenee myös tilannetta, jossa Kela antaa päätöksen sekä peruspäivärahasta että Suomessa asumisesta.

3) Työttömyyspäiväraha; oleskelu toisessa jäsenvaltiossa

Työ- ja elinkeinotoimiston työnhakijan ulkomailla oleskelua koskevasta seurannasta ja Kelan maksamista muista etuuksista ks. edellä työmarkkinatuen kohdalla kerrottu.

Työnhakijan oleskellessa toisessa jäsenvaltiossa hänelle maksetaan työttömyysetuutta EU-lainsäädännöstä johtuen, vaikka häntä ei pidettäisi Suomessa asuvana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työnhakijalle voidaan maksaa työttömyyspäivärahaa ja Kelan maksamia muita sosiaalietuuksia yleensä enintään 500 päivää.

EU:n sosiaaliturva-asetuksen ”pakottavuus”

Toisesta EU- tai ETA-maasta Suomeen tuleva henkilö täyttää lähtökohtaisesti JTPL:ssa säädetyt työnhakijaksi rekisteröimisen edellytykset. Jos henkilö ilmoittaa muuttavansa Suomeen pysyvästi, Kela saattaa pitää työnhakijaa TTL 1 luvun 8 §:n tarkoittamalla tavalla Suomessa asuvana ja hänelle voidaan maksaa työmarkkinatukea. Jos lähtömaan työttömyysetuuden taso on matala, työnhakijalle on edullisempaa hakea suomalaista työmarkkinatukea (ja mahdollista asumistukea) kuin lähtömaan etuutta EU:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti 3–6 kuukauden työnhakumatkan ajalta. Koska ainakin osa työttömyysetuuden maksajista on tulkinnut asiaa mainitulla tavalla, työ- ja elinkeinotoimistot eivät kaikissa tapauksissa ole pyytäneet työnhakijan lähtömaasta tietoa EU:n sosiaaliturva-asetuksen ja sen täytäntöönpanoasetuksen mukaisesti.

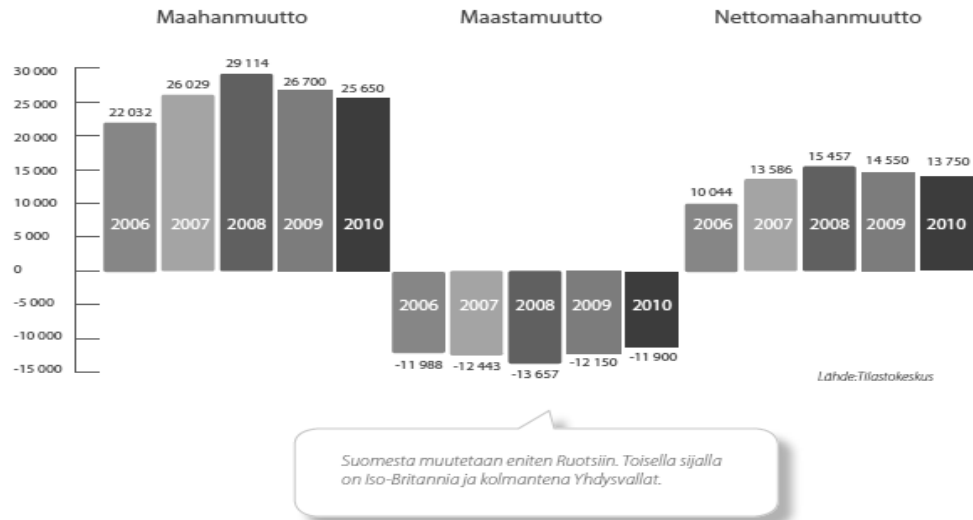
Vakuutuskausien yhdistäminen voinee johtaa siihen, että työnhakijalle voitaisiin maksaa myös peruspäivärahaa.

Selvitettäväksi jää, voitaisiinko EU:n sosiaaliturva-asetusta tulkita niin, että henkilön oikeuksien lisäksi asetuksen mukaan määräytyisi se, minkä maan työttömyysturvajärjestelmä on edellä mainitussa tilanteessa ensisijainen. Toisin sanoen jos henkilöllä on oikeus lähtömaan etuuteen, hänelle maksettaisiin suomalaista työttömyysetuutta vasta lähtömaan etuuden lakattua, vaikka kyse olisi pysyvästi Suomeen muuttavasta henkilöstä. Ja ennen kaikkea, olisiko tällaisesta tulkinnasta apua arvioitaessa Suomen sosiaaliturvan piiriin pääsemisen edellytyksiä.

Liite 8. Tilastokatsaus

Seuraavassa on koottu tilastoaineistoa maahanmuutosta ja maastamuutosta. Käytettävissä olevan tilastoaineiston kautta voidaan monin paikoin antaa lähinnä suuntaa antava tilannekatsaus, johtuen aineiston pohjana olevien muuttajien moninaisuudesta ja niiden tilastointia varten tehdyistä rajauksista. Tilastot kuitenkin antavat osviittaa työryhmän ehdotusten mahdollisesta vaikutuspiiristä ja muuttoilmiön laajuudesta.

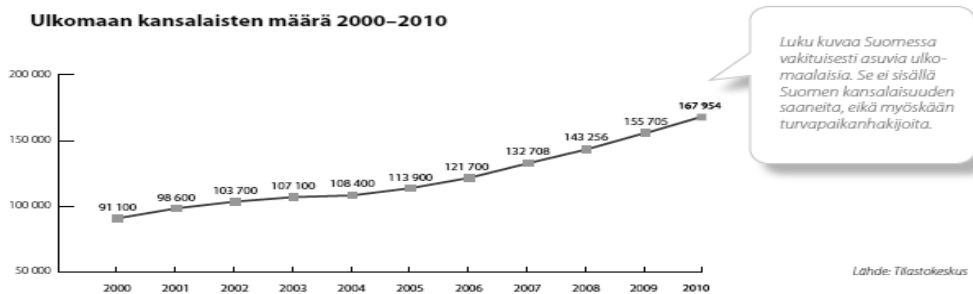
Kuvio 1. Muuttoliike 2006–2010.



Lähde: Sisäasiainministeriö/Tilastokeskus.

Muuttoliike on hiljentynyt talouden heikkenemisen myötä, mutta tulee kasvamaan jälleen, kun työmarkkinoiden toiminta elpyy (kuvio 1). EU-maista Suomeen muuttaa huomattavasti eniten henkilöitä Virossa ja Ruotsista (kuvio 2), joiden kanssa Suomella on hyvät viranomais-suhteet. Näiden maiden kanssa Suomessa on myös usein yhteinen käsitys ongelmien juurista, mikä osaltaan helpottaa yhteistyötä sosiaaliturvakysymysten käsittelyssä.

Kuvio 2. Ulkomaan kansalaisten määrä ja suurimmat kansalaisuusryhmät Suomessa.



Suurimmat kansalaisuusryhmät

Maa, jonka kansalaisuus	Henkilöitä vuonna 2010	Osuus ulkomaiden kansalaisista %	Vuosi muutos, %
Viro	29 080	17,3	+ 14,0
Venäjä	28 426	16,9	+ 0,8
Ruotsi	8 510	5,1	0,0
Somalia	6 593	3,9	+ 18,4
Kiina	5 559	3,3	+ 7,3
Irak	5 024	3,0	+ 26,3
Thaimaa	5 021	3,0	+ 11,7
Turkki	3 973	2,4	+ 4,3
Saksa	3 715	2,2	+ 2,4
Intia	3 468	2,1	+ 9,5
Ulkomaan kansalaisia yhteensä	167 954	100	+ 7,9

Lähde: Tilastokeskus

Lähde: Sisäasiainministeriö/Tilastokeskus.

Taulukko 4. Oleskelulupapäätösten top-10 -kansalaisuudet 2010-2011.

Oleskelulupapäätökset Top-10 kansalaisuudet 1.1. - 31.12.2010 Henkilömäärä				Oleskelulupapäätökset top-10 kansalaisuudet 1.1. - 31.12.2011			
	Myönteinen	Kielteinen	Yhteensä		Kielteinen	Myönteinen	Yhteensä
Venäjän federaatio	3703	582	4285	Venäjän federaatio	552	4 027	4 579
Intia	1594	66	1660	Somalia	1 433	595	2 028
Kiina	1208	179	1387	Intia	57	1 482	1 539
Somalia	522	686	1208	Kiina	91	1 347	1 438
Ukraina	675	66	741	Ukraina	63	822	885
Turkki	518	214	732	Yhdysvallat	24	822	846
Yhdysvallat	637	20	657	Turkki	245	544	789
Vietnam	496	136	632	Vietnam	94	571	665
Thaimaa	446	78	524	Kroatia	3	567	570
Irak	328	147	475	Afganistan	339	222	561
Top-10 kansalaisuudet yhteensä	10127	2174	12301	Top-10 yhteensä	2 901	10 999	13 900
Kaikki kansalaisuudet yhteensä	16322	3998	20320	Kaikki yhteensä	5 064	17 683	22 747

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

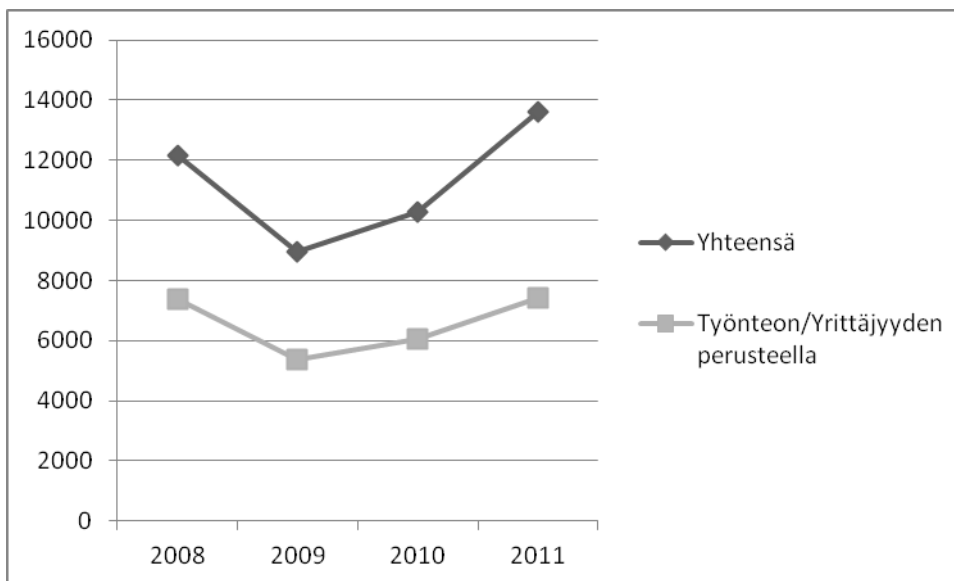
Taulukko 5. Myönteiset ja kielteiset ratkaisut oleskelulupiin 2010-2011.

1.1.- 31.12.2010 Henkilömäärä			
	Myönteinen	Kielteinen	Yhteensä
3111 Työntekijän oleskelulupa	2987	865	3852
3112 Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa	43	35	78
3113 Oleskelulupa, suomalainen syntyperä	494	276	770
3114 Opiskelijan oleskelulupa	4490	505	4995
3115 Oleskelulupa, muu peruste	2649	218	2867
3811 Oleskelulupa, perheside, avioliitto tms.	1754	540	2294
3812 Oleskelulupa, perheside, lapsi	2720	589	3309
3813 Oleskelulupa, perheside, muu omainen	242	788	1030
3814 Oleskelulupa, Suomen kansalaisen perheenjäsen	943	182	1125
Yhteensä	16322	3998	20320

Myönteiset ja kielteiset ratkaisut ensimmäisiin oleskelulupiin Oleskelulupapäätökset, henkilömäärä 1.1. - 31.12.2011			
	Myönteinen	Kielteinen	Yhteensä
Adoptio	25		25
Au pair	75	20	95
Elinkeinonharjoittaminen	55	55	110
Entinen Suomen kansalainen, suomalainen syntyperä	364	179	543
Erityisasiantuntija	883	1	884
Harjoittelija	171		171
Ihmiskaupan uhrin oleskelulupa		1	1
Kv. suojelua saaneen lapsi	319	103	422
Kv. suojelua saaneen muu omainen	125	869	994
Kv. suojelua saaneen puoliso	56	38	94
Muu peruste	357	182	539
Muu työnteko	504	41	545
Muun ulkomaalaisen huoltaja	4	3	7
Muun ulkomaalaisen lapsi	2 720	591	3 311
Muun ulkomaalaisen muu omainen	94	751	845
Muun ulkomaalaisen puoliso	1 778	612	2 390
Opiskelu	5 460	511	5 971
Osaratkaisua edellyttävä työnteko	3 029	862	3 891
Paluumuuttaja	271	21	292
Suomen kansalaisen huoltaja	3	2	5
Suomen kansalaisen lapsi	9	1	10
Suomen kansalaisen muu omainen	8	20	28
Suomen kansalaisen puoliso	682	187	869
Tieteellinen tutkimus	522		522
Urheilu ja valmentaminen	169	14	183
Yhteensä	17 683	5 064	22 747

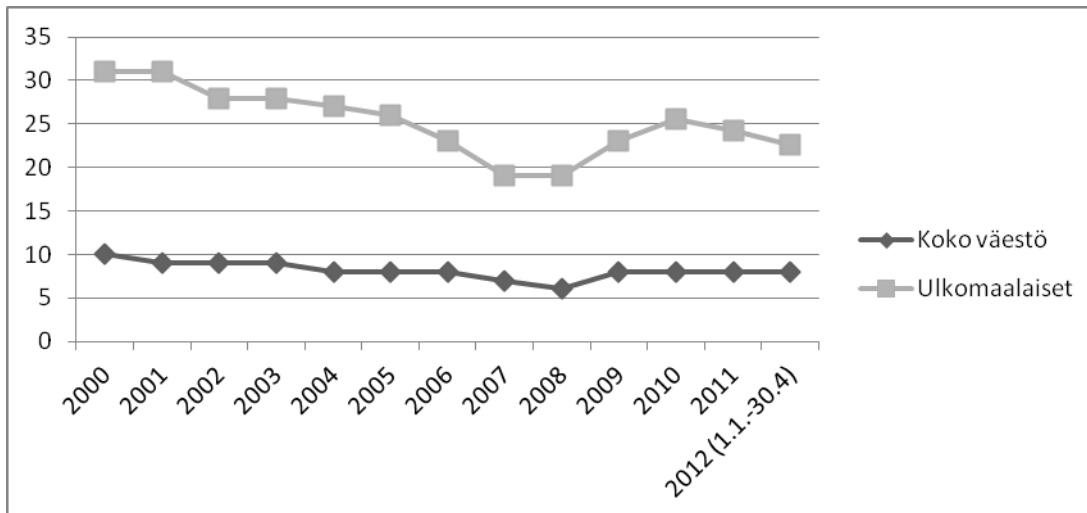
Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Kuvio 3. EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintilukumäärä.



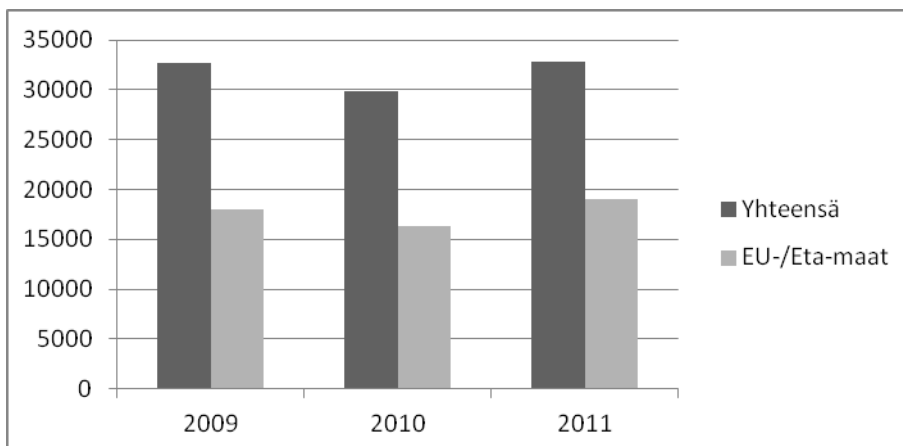
Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Kuvio 4. Ulkomaalaisten ja koko väestön työttömyysasteet.



Lähde: Sisäasiainministeriö/Tilastokeskus/Työ- ja elinkeinoministeriö.

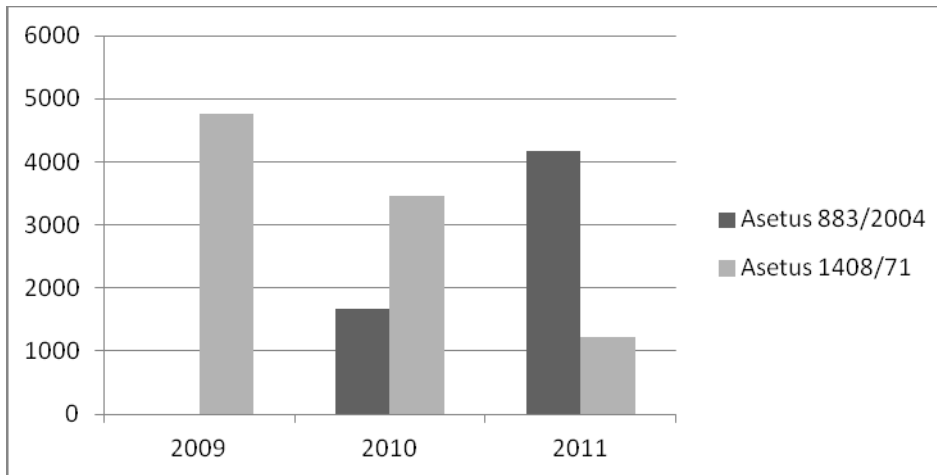
Kuvio 5. Kelan antamat uudet ratkaisut Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta hakemuslomakkeella Y77.



Lähde: Kela.

Kun henkilö muuttaa ulkomailta Suomeen, Kela antaa päätöksen siitä, kuuluuko hän Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin eli onko hänellä oikeus Kelan myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin. Päätös perustuu lakiin asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Päätöstä asumiseen perustuvan sosiaaliturvan soveltamisesta haetaan Kelasta hakemuslomakkeella Y77.

Kuvio 6. Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevat ratkaisut EU-/Eta-maasta Suomeen muuttaneille työntekijöille ja yrittäjille, joiden katsotaan muuttaneen Suomeen vakinaisesti.

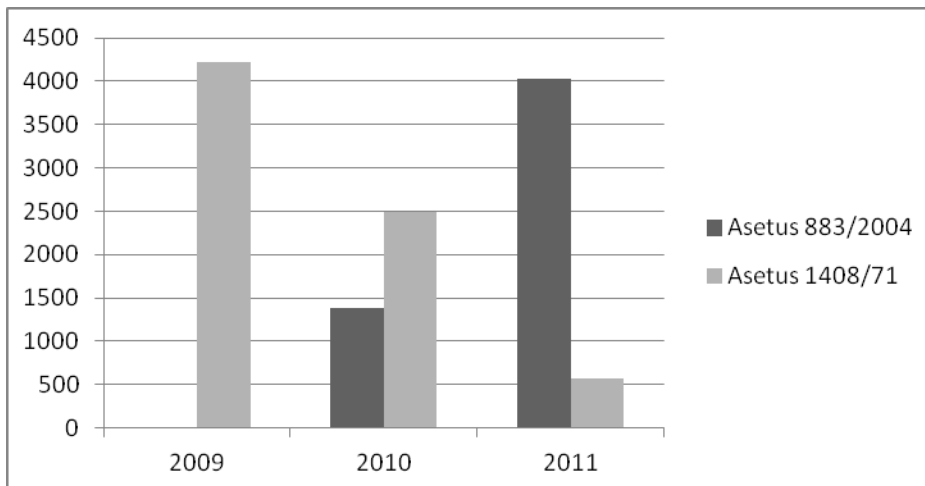


Huom. Sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 voimaantulo 1.5.2010.

Lähde: Kela.

Henkilö voi Suomeen muuttaessaan päästä lähes koko Kelan hoitaman asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin jo maahan tulosta lukien, jos hänen tarkoituksenaan on muuttaa maahan vakinaisesti ja hänellä on mm. vähintään kahdeksi vuodeksi solmittu työsopimus tai hänen on tarkoitus toimia Suomessa yrittäjänä vähintään kahden vuoden ajan.

Kuvio 7. Kelan antamat sosiaaliturvan soveltamista koskevat ratkaisut, jossa EU-/ETA-maasta muuttaneen työntekijän tai yrittäjän ei katsota muuttaneen Suomeen vakinaisesti, mutta johon sovelletaan osittain asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä soveltamisalain 3 b §:n perusteella.

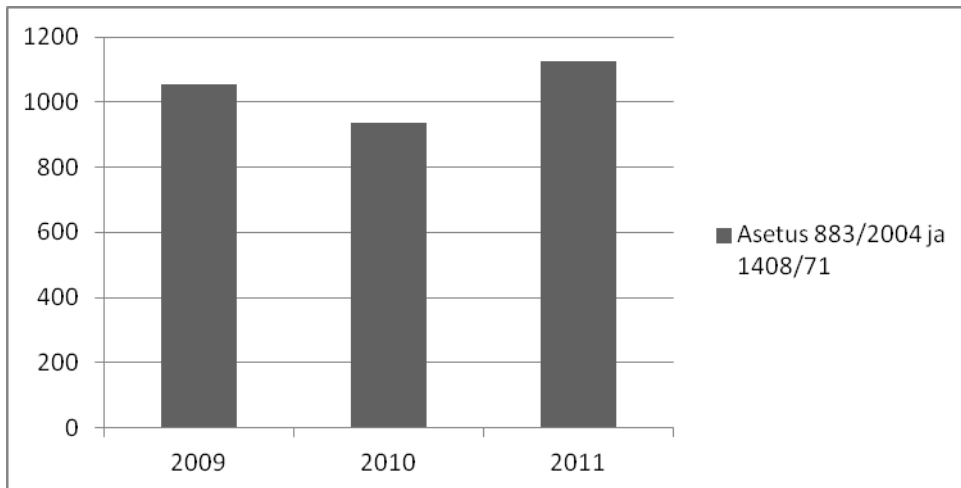


Huom. Sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 voimaantulo 1.5.2010.

Lähde: Kela.

Jos EU-/Eta-maasta Suomeen muuttaneen henkilön, jonka oikeus Suomen sosiaaliturvaan määräytyy sosiaaliturva-asetuksen mukaan, ei katsota muuttaneen Suomeen vakinaisesti asumaan, hänellä on kuitenkin osittain oikeus Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jos työskentely tai yritystoiminta kestää Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan. Siten hänellä on työskentelynsä ajan oikeus mm. sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin, lapsilisään ja lasten kotihoidon tukeen, jonka lisäksi hänen kansaneläke- sekä perhe-eläkeautensa karttuvat Suomessa.

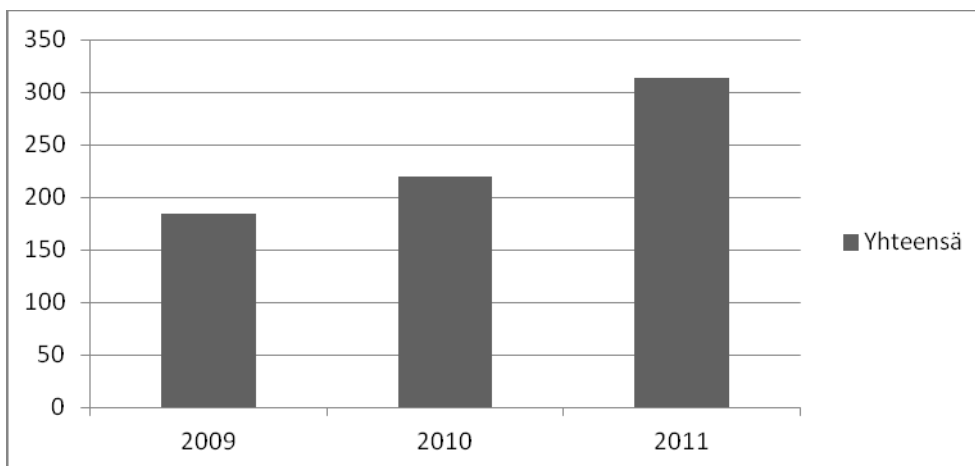
Kuvio 8. Kelan asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevat ratkaisut, jossa EU-/ETA-maasta muuttaneen työntekijän tai yrittäjän ei katsota muuttaneen Suomeen vakinaisesti eikä täyttävän soveltamisalain 3 b §:n mukaisia kriteerejä.



Lähde: Kela.

Jos EU-/ETA-maasta Suomeen muuttaneen työntekijän tai yrittäjän, jonka oikeus Suomen sosiaaliturvaan määräytyy sosiaaliturva-asetuksen perusteella, ei katsota muuttaneen Suomeen vakinaisesti asumaan eikä hänen Suomessa työskentelynsä tai yritystoimintansa tule kestäämään yhtäjaksoisesti vähintään 4 kuukautta, ei häneen sovelleta Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa. Jos tällainen henkilö on kuitenkin työeläkevakuutettu, hänellä on sosiaaliturva-asetukseen perustuen Suomessa oikeus lasten kotihoidon tukeen sekä kuntien hoitamaan julkiseen terveydenhuoltoon.

Kuvio 9. Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa sekä sairausvakuutuslain soveltamista koskevat Kelan ratkaisut, kun työntekijä/yrittäjä muuttaa muusta kuin EU-/ETA-maasta Suomeen eikä hänen katsota muuttaneen Suomeen soveltamisalain mukaisesti vakinaisesti asumaan tai täyttävän sairausvakuutuslain 2 §:n mukaisia työskentely-/yrittäjäkriteerejä.

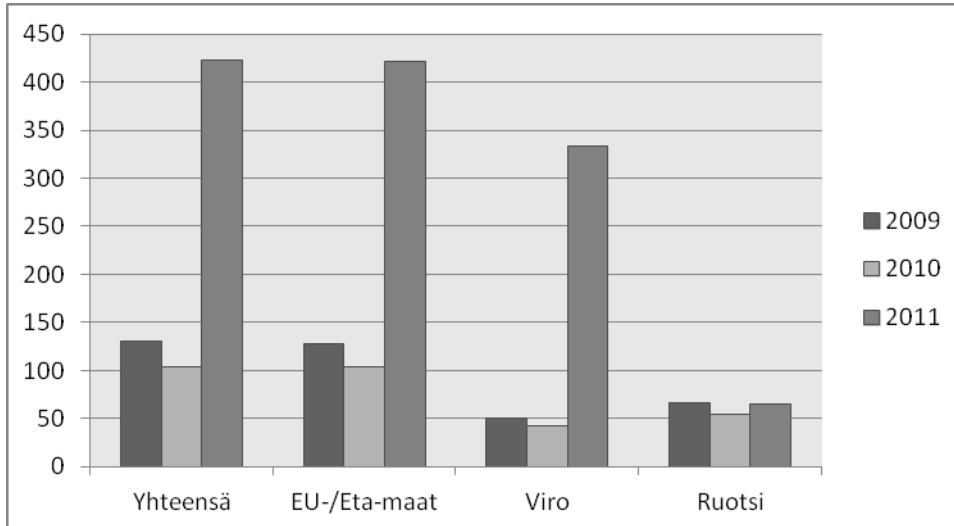


Lähde: Kela.

Muusta kuin EU-/Eta-maasta muuttavien oikeus Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan määräytyy sen mukaan, onko henkilön tarkoitus muuttaa Suomeen vakinaisesti. Työskentelytarkoituksessa Suomeen muuttanut henkilö sairausvakuutetaan kuitenkin heti työskentely tai yritystoiminnan aloittamisesta lukien, jos henkilö työskentelee tai harjoittaa yritystoimintaa yhtäjaksoisesti vähintään neljän kuukauden ajan (sairausvakuutuslain 2 §) ja tämä työskentely/yritystoiminta täyttää sairausvakuutuslaissa määritellyt kriteerit. Samalla henkilö kuuluu myös työttömyysturvalain piiriin, vaikka työttömyysetuuksien saaminen edellyttääkin näissä tilanteissa soveltamisalain mukaista vakinaista asumista.

Jos soveltamisolain vakinaisen asumisen tai sairausvakuutuslain neljän kuukauden työskentelyn kriteerit eivät muusta kuin EU-/Eta-maasta Suomeen muuttaneen henkilön kohdalla täyty, ei hänellä yleensä ole oikeutta Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.

Kuvio 10. Kelassa hakemuslomakkeen Y77 pohjalta tehty sosiaaliturvan soveltamista koskevat uudet sosiaaliturvaa koskevat ratkaisut, joissa hakija on katsottu rajan yli työskentelijäksi.



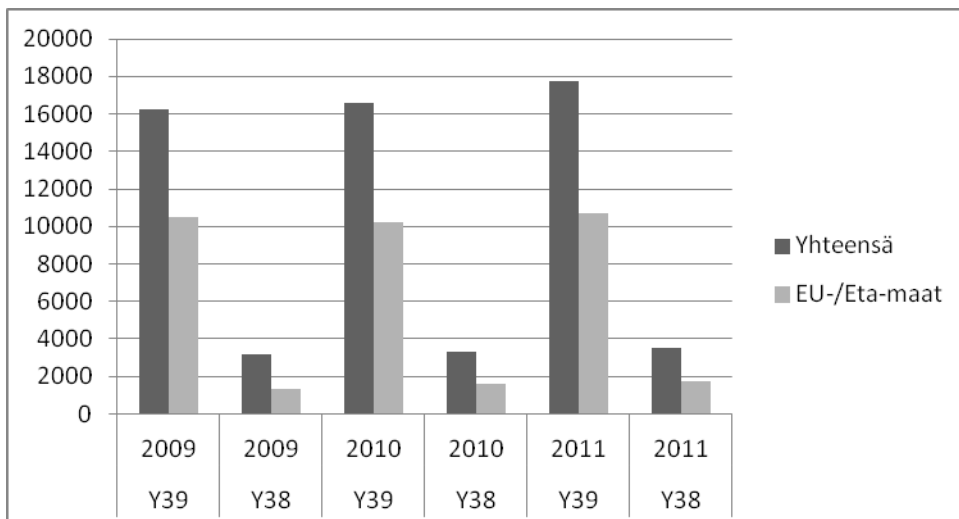
Huom. Koskee muuttoryhmiä rajatyöntekijä/-yrittäjä, palkansaajana/yrittäjänä kahdessa eri valtiossa sekä palkansaajana ja yrittäjänä eri valtioissa. Kuviossa esiintyvä huomattava kasvu vuoden 2011 osalta voidaan katsoa johtuvan Kelassa samana vuonna etuusratkaisijoille toteuttamista koulutuksista, joissa täsmennettiin rajatyöntekijä-muuttoryhmän käyttöä Suomen sosiaaliturvan soveltamista koskeissa ratkaisuissa.

Lähde: Kela.

Työskentelyn erityistilanteita sosiaaliturvan kannalta ovat tilanteet, joissa henkilön työskentelyn perusteella toimivaltainen valtio ei ole sama kuin hänen asuinvaltionsa. Tällaisille työntekijäryhmille on erityissäännöksiä EY-lainsäädännössä sekä joissakin sosiaaliturvasopimuksissa.

Rajatyöntekijänä pidetään sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti niitä työntekijöitä ja yrittäjiä, jotka työskentelevät toisessa jäsenvaltiossa, mutta palaavat päivittäin tai vähintään kerran viikossa asuinmaahansa. Laajemmassa merkityksessä rajatyöntekijäksi voidaan kuitenkin katsoa myös henkilö, joka toimii työntekijänä tai yrittäjänä yhdessä valtiossa, asuen samalla toisessa valtiossa.

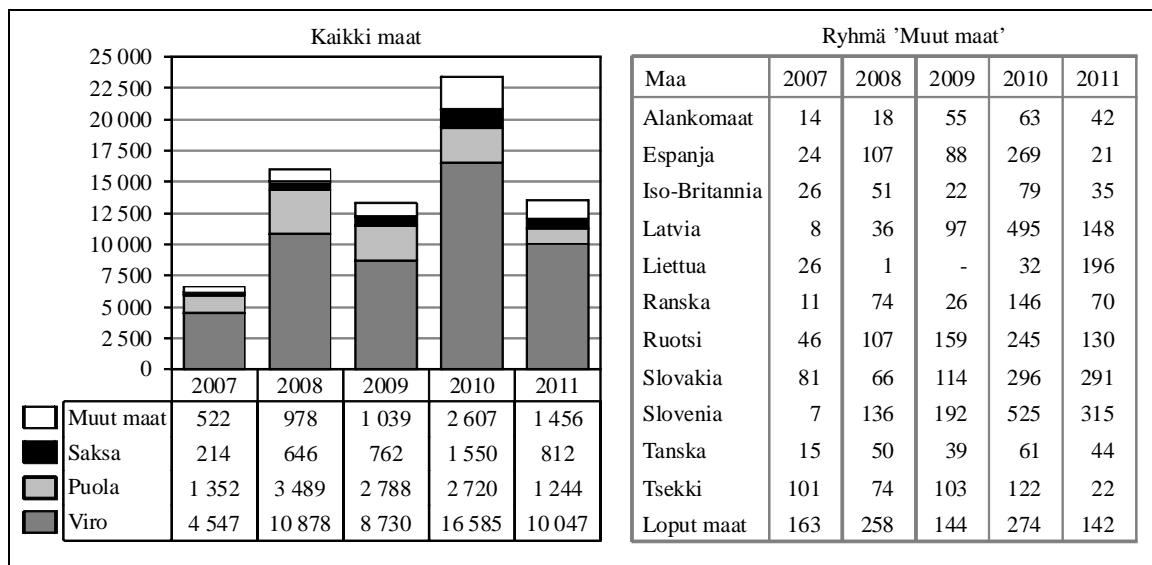
Kuvio 11. Kelan antamat uudet vakuuttamisratkaisut sosiaaliturvan soveltamisesta Suomesta muutettaessa ilmoitus/hakemuslomakkeella Y39 tai Y38.



Lähde: Kela.

Ulkomaille muutosta ja tilapäisestäkin ulkomailla oleskelusta on ilmoitettava Kelaan. Alle vuoden tilapäisestä ulkomailla oleskelusta ilmoitetaan Kelaan ilmoituslomakkeella Y39. Tiedot henkilöryhmät (mm. lähetetyt työntekijät, opiskelijat tai tutkijat) voivat kuulua Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan yli vuodenkin ulkomailla oleskelun ajalta. Sosiaaliturvaan kuulumista haetaan tällöin Kelasta hakemuslomakkeella Y38.

Kuvio 12. Eläketurvakeskuksen rekisteröimät toisista maista myönnetty A1/E101 -todistukset.

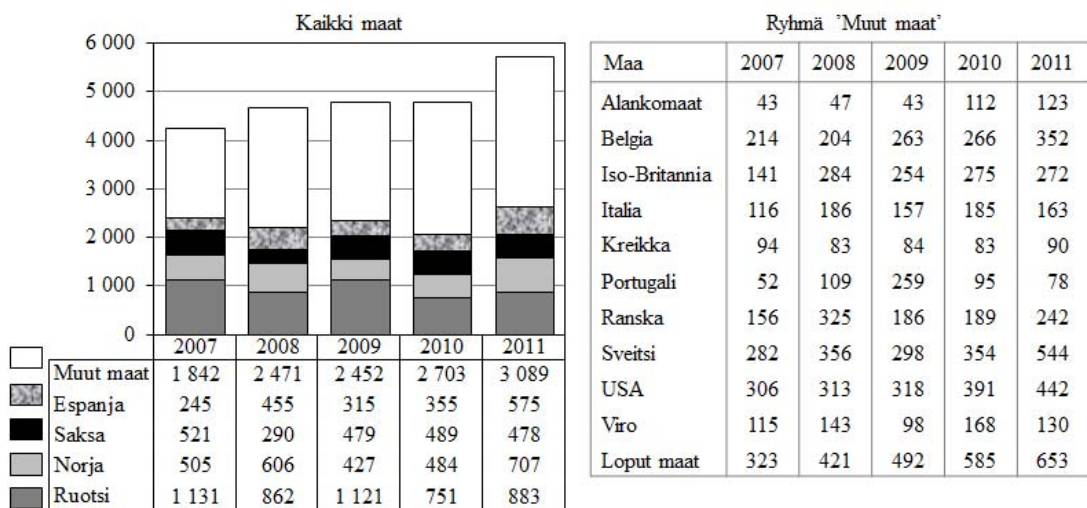


Lähde: Eläketurvakeskus.

Taulukossa on esitetty toisista EU-/ETA -valtioista Eläketurvakeskukselle (ETK) toimitetut lähetetyn työntekijän (A1/E101) todistukset. E101/A1 todistus on osoitus siitä, että Suomessa työskentelevään henkilöön ei sovelleta Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä, vaan häneen sovelletaan lähtömaansa sosiaaliturvalainsäädäntöä.

On oletettavaa, että kaikista valtioista ei kattavasti saada todistuksia tiedoksi. Kyseiselle vuodelle rekisteröity määrä todistuksia kertoo sen, kuinka monta todistusta ko. vuoden aikana on rekisteröity ETK:n asianhallintajärjestelmään. Rekisteröinti tapahtuu viiveellä, koska ETK yleensä ensin hankkii henkilölle henkilötunnuksen väestötietojärjestelmästä.

Kuvio 13. Eläketurvakeskuksen myöntämät A1/E101 -todistukset.



Lähde: Eläketurvakeskus.

Taulukossa on esitetty Eläketurvakeskuksen myöntämät sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat todistukset. Todistus osoittaa, että ulkomailla työskentelevään henkilöön sovelletaan Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä. Taulukossa esitettyjen lukumäärien lisäksi niin sanotulla poikkeuslupamenettelyllä sovitaan vuosittain noin 500 – 1000 ulkomailla työskentelevän henkilön kuulumisesta Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin.

Liite 9. Hoito-oikeuksien henkilöpiiri

Potilasdirektiivin henkilöllinen soveltamisala on kiinnitetty yhteen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun [EU-asetuksen 883/04](#) henkilölliseen soveltamisalaan. Näin ollen sekä direktiivin että asetusten henkilöpiirit ovat samat. Lisäksi potilasdirektiivisäännösten piiriin tulevat myös uusien nk. erityisosaajadirektiivin ([EY/50/2009](#)) ja nk. yhdistelmälapadirektiivin/puitedirektiivin ([EU/98/2011](#)) sekä valmistelussa olevien nk. kausityöntekijädirektiivin ([U 33/2010 vp](#)) ja nk. ICT-direktiivin ([U 36/2010 vp](#)) soveltamisalaan kuuluvat henkilöt.

EU-asetuksella määritellään, milloin Suomi vastaa henkilön sairaanhoitokustannuksista. Tästä seuraa, että tietyissä tilanteissa (i) henkilöllä on oikeus luontoisetuuksiin (julkisen terveydenhuollon palvelut ja Kelan maksamiin sairaanhoitokorvauksiin) Suomessa ja (ii) Suomi myös vastaa näiden luontoisettuuksien kustannuksista, vaikka henkilö ei pysyvästi asu Suomessa, vaikka hänellä ei ole Suomessa kotikuntaa tai vaikka hän ei ole Suomessa sairausvakuutettu. Kun Suomi vastaa henkilön sairaanhoitokustannuksista, on Suomi *toimivaltainen valtio*. Kun Suomi ei vastaa henkilön sairaanhoitokustannuksista, mutta henkilö asuu Suomessa, on Suomi *asuinvaltio*.

Potilasdirektiivin henkilöllinen soveltamisala on siten uudessa rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskevassa kansallisessa säännöstössä kirjattava suoralla viittauksella EU-säännöstöön, jotta näiden yhdenmukaisuus säilyy.

Kansallisesti on ratkaistava, miten henkilön hoito-oikeuksien toteutuminen tulee turvatuksi tilanteessa, jossa oikeus hoitoon ei perustu kansallisen järjestelmämme mukaiseen oikeusperustaan (kuten kotikuntaan tai sairausvakuuttamiseen Suomessa). Lisäksi kansallisesti on ratkaistava, kenelle Suomelle kuuluva vastuu henkilölle annettujen luontoisettuuksien kustannuksista (kuten Suomen valtiolle tai kunnille).

Alla on kuvattu tapaukset, joissa henkilöllä on oikeus hoitoon Suomessa. Oikeus hoitoon voi olla rajoitettu⁴³ tai rajoittamaton⁴⁴.

A. Suomi on toimivaltainen valtio, mutta ei asuinvaltio

1. Suomessa asuva⁴⁵, kotikunnan omaava ja sairausvakuutettu henkilö (*yleisin tilanne*)

Esimerkki 1. Henkilö, jolla on kotikunta ja joka on asuvana sairausvakuutettu Suomessa.

2. Suomessa sairausvakuutettu ja asuva/oleskeleva henkilö, jolla ei ole Suomessa kotikuntaa

Esimerkki 2. Helsingissä työtä ajoittain tekevä virolainen linja-autonkuljettaja, joka pääasiallisesti asuu/oleskelee Suomessa.

3. Muualla asuva mutta Suomessa sairausvakuutettu työntekijä, lähetetty työntekijä, rajatyöntekijä tai muu ei-aktiivi henkilö, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa

Esimerkki 3. Olkiluodon ydinvoimalatyömaalla vuosia työskentelevä ranskalainen henkilö, joka asuu työnantajan järjestämässä tilapäismajoituksessa yhdessä useiden työtoverien kanssa.

Esimerkki 4. Suomesta Saksaan lähetetty työntekijä.

Esimerkki 5. Haaparannassa asuva, Torniossa työskentelevä rajatyöntekijä.

Esimerkki 6. Ranskassa koko tutkintonsa opiskeleva suomalaisopiskelija.

4. Muualla asuva, Suomessa työeläkevakuutettu työntekijä, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa

Esimerkki 7. Suomessa työskentelevä puolalainen maatalan kausityöntekijä.

⁴³ Henkilöllä voi olla EU-asetuksen 883/04 19 artiklan mukaisesti Suomessa oikeus ”tilapäisen oleskelun aikana lääketieteellisesti välttämättömään sairaanhoitoon”.

⁴⁴ Henkilöllä voi olla EU-asetuksen 883/04 17 artiklan mukaisesti Suomessa oikeus ”luontoisettuuksiin ... ikään kuin hän olisi vakuutettu kyseisen lainsäädännön mukaisesti”.

⁴⁵ Henkilön hoito-oikeutta määrittävä asuminen määritellään EU-asetuksen 987/09 11 artiklassa, laissa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 1573/1993 ja kotikuntalaissa 201/1994. Näitä säännöksiä soveltavat Suomessa eri viranomaiset. Säännökset eivät ole keskenään samat. Siten henkilö voidaan katsoa esim. Suomessa asuvaksi yhden säädöksen nojalla, vaikka hänen ei katsottaisi täyttävän toisen säädöksen kriteeristöä. Asumisen määrittelyyn liittyvää problematiikkaa ja säännösten kehittämistä pohtii nk. [Solmu IV –työryhmä](#).

5. Ulkomailla pysyvästi asuva mutta vain Suomesta eläkettä saava eläkkeensaaja, jonka sairaanhoitokustannuksista Suomi vastaa, joka ei ole Suomessa sairausvakuutettu ja jolla ei ole Suomessa kotikuntaa

Esimerkki 8. Espanjassa pysyvästi asuva suomalaiseläkkeensaaja.

6. Kaikkien em. henkilöiden Suomessa tai ulkomailla asuvat työelämän ulkopuolella olevat nk. ei-aktiivit perheenjäsenet⁴⁶

Esimerkki 9. Puolalaisen putkimiehen, joka on sairausvakuutettu Suomessa, Puolassa asuvat ei-aktiivit Puolan lainsäädännön mukaiset perheenjäsenet.

B. Suomi on asuinvaltio, mutta ei toimivaltainen valtio

7. Suomessa asuva, kotikunnan omaava, mutta ei sairausvakuutettu työntekijä, lähetetty työntekijä tai rajatyöntekijä

Esimerkki 10. Tallink Siljalla työskentelevä, Suomessa asuva merimies

.Esimerkki 11. Euroopan kemikaalivirastoon Sloveniasta lähetetty työntekijä, joka asuu Suomessa viisi vuotta.

Esimerkki 12. Ruotsissa tai Norjassa työskentelevä, Suomessa asuva rajatyöntekijä.

8. Suomessa asuva, kotikunnan omaava, mutta vain Saksasta eläkettä saava eläkkeensaaja, jonka sairaanhoitokustannuksista Suomi ei vastaa, mutta joka on Suomessa sairausvakuutettu

Esimerkki 13. Suomessa asuva saksalaiseläkkeensaaja, joka saa eläkettä vain Saksasta.

⁴⁶ Perheenjäsen määritellään EU-asetuksen 883/04 1.i).1).ii) artiklassa ”...tarkoitetaan ... luontoisetuksien osalta henkilöä, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi tai katsotaan talouteen kuuluvaksi jäseneksi sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa asianomainen asuu ...”. Perheenjäsen-statuksen määrittelee siten aina kyseessä olevan henkilön asuinvaltion lainsäädäntö.